

Специальный
выпуск
2014 г.

ВЕДОМОСТИ МОСКОВСКОЙ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ

Бюллетень

Официальное издание
Московской городской Думы

Выпускается с 1994 года

Выходит один раз в месяц

Главный редактор
А. Н. Крутов

Адрес:
127994, Москва, ГСП-4,
ул. Петровка, 22
Тел. 8-495-628-12-44
<http://www.duma.mos.ru>

ISSN 1609-0659

Ответственный за выпуск –
редакционно-издательский
отдел Управления по связям
с общественностью и СМИ
Аппарата Московской
городской Думы

**«Ведомости Московской городской Думы»
издаются в соответствии
с Законом Российской Федерации
от 27 декабря 1991 года № 2124-1
«О средствах массовой информации»,
а также Законом города Москвы
от 14 декабря 2001 года № 70
«О законах города Москвы
и постановлениях Московской
городской Думы»**

**С 2000 года публикуемые в «Ведомостях
Московской городской Думы»
акты и приложения к ним помещаются
в статьях, имеющих соответствующие
порядковые номера**



СОДЕРЖАНИЕ

Платонов В. М. Развитие московского законодательства с 1994 года	4
Глуценко В. М. О взаимодействии высшей школы и органов государственной власти города Москвы по подготовке управленческих кадров	13
Великанова И. Я. Законодательство города Москвы – часть истории столицы и государства	21
Горбунов В. П. Развитие избирательной системы в Москве в 1993–2014 гг.	28
Грищенко А. В. О роли некоммерческих организаций в условиях реформирования налоговой системы России	38
Грищенко Ю. И. Этапы становления и развития социального предпринимательства в России	43
Долинская Л. М., Долинская В. В. Проблемы и тенденции правового регулирования отношений в социальной сфере	47
Израелян В. Б. Перспективы совершенствования законодательного процесса в городе Москве	52
Крылова А. М. Функции государственного управления в электроэнергетике Российской Федерации	57
Милованова Л. В. Российский и международный опыт государственного правового регулирования образовательной политики в современных условиях: тенденции и закономерности (на примере города Москвы)	62
Минченкова О. Б. Федеральное воздействие на формирование и развитие законодательства города Москвы в области градостроительства	69
Некрасов С. И. Специфика территориальной организации публичной власти в городе Москве	77
Нелюбова И. Ю. Государственное субсидирование промышленных предприятий: проблемы нормативного правового регулирования в городе Москве	83
Пашенцев Д. А. Правовые основы инновационной деятельности в городе Москве	86
Пенкин А. Ф. Государственные программы Москвы: современное состояние и потенциал развития	93

Севостьянов В. Л. Правовому государству необходимы экспертиза и контроль со стороны институтов гражданского общества.	97
Смирнова А. В., Шуляк П. Н. Совершенствование финансового механизма государственного участия в управлении хозяйственными обществами города Москвы.	105

В. М. Платонов,

Председатель Московской городской Думы

РАЗВИТИЕ МОСКОВСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С 1994 ГОДА

12 декабря 2013 г. исполнилось 20 лет Конституции Российской Федерации. С 1993 г. начался новый период в истории российского парламентаризма, когда наряду с двухпалатным Федеральным Собранием Российской Федерации были созданы 89 региональных парламентов – по количеству субъектов Федерации (к февралю 2014 г. их насчитывалось 83).

Впервые за многовековую историю России был принят принципиально новый Основной закон – Закон, который признал высшей ценностью человека, его права и свободы, установил основы демократического порядка России и обязал государство на деле соблюдать и защищать эти новые базовые ценности. Конституция РФ не только создала основу для формирования законодательного поля России, но и дала возможность развития действующего законодательства во всех ее субъектах.

Основные принципы формирования законодательного (представительного) органа государственной власти города Москвы были определены Указом Президента РФ от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации». Началом подготовки деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти города Москвы стало издание Указа Президента РФ от 24 октября 1993 г. № 1738 «О поддержке мер Правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве и Московской области». Указом было рекомендовано Временное положение о системе органов государственной власти города Москвы, определяющее порядок работы городской Думы. Распоряжением Мэра Москвы от 8 декабря 1993 г. № 710-РМ «Об обеспечении деятельности Московской городской Думы в соответствии с законодательством Российской Федерации» Думе был рекомендован Регламент в качестве временного (на период проведения поэтапной конституционной реформы) правового акта города Москвы.

Принятая всенародным голосованием Конституция РФ и Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» определили особый статус города Москвы как города федерального значения, субъекта Российской Федерации, административного центра Московской области, столицы России. Такой правовой статус означает, что Москва обладает широкими полномочиями для самостоятельного решения вопросов развития города, улучшения качества жизни его населения, международного сотрудничества.

Московская городская Дума – высший и единственный постоянно действующий законодательный (представительный) орган государственной власти города Москвы – сформирована 12 декабря 1993 г. Создание эффективной, непротиворечивой законодательной базы субъекта Федерации, отвечающей потребностям развития региона и интересам его населения, является приоритетной задачей законодательных органов власти субъектов Российской Федерации. Законодательство города Москвы формировалось Московской городской Думой с неуклонным соблюдением конституционных норм демократического, правового и социального государства.

Становление и развитие законодательства города Москвы в современный период тесно связаны с историей становления и развития Российской Федерации, ее правовой системы. В развитии московского законодательства с 1993 г. можно выделить два основных периода, имеющих свои отличительные черты.

Период с 1993 по 1999 г. включительно – это этап первоначального формирования российского законодательства. Его характерной чертой являлось опережающее правовое регулирование значительного объема вопросов по предметам совместного ведения в субъектах РФ.

Основной Закон Российского государства определил предметы ведения Российской Федерации (ст. 71), предметы совместного ведения (ст. 72), а также полноту государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 73), что и определило направления деятельности московских законодателей. В условиях, когда федеральный законодатель не успевал оперативно реагировать и принимать необходимые законы, регулирующие правоотношения, касающиеся жизнедеятельности города, Дума нередко выступала первопроходцем при создании нормативно-правовой базы по предметам совместного ведения, восполняя пробелы федерального законодательства. Ориентиром при этом всегда служили нормы Конституции РФ, международного права и неотложные потребности города и его жителей.

В процессе разграничения полномочий Думе приходилось неоднократно отстаивать свои интересы и интересы города Москвы в судах. Начиная с 1999 г. федеральный законодатель вплотную приступил к разработке и принятию законов по вопросам совместного ведения, по которым в регионах ранее уже были приняты свои законы. Однако, по нашему мнению, это не означает, что сохранение ранее принятых в регионах законов является нарушением действующего законодательства, так как нарушением является только использование норм, противоречащих федеральному законодательству.

Первым нормативным актом стал Регламент Московской городской Думы, принятый на первом заседании сразу в двух чтениях. Регламент был жестким, но он позволял работать эффективно. Кроме того, было решено не вносить в него никаких изменений в течение полугода. Только через год – с учетом накопленного опыта работы в сфере городского законодательства – в него были внесены первые изменения.

Требования к законопроектам, вносимым на рассмотрение Думы, были установлены Законом города Москвы от 14 декабря 1994 г. № 22 «О законодательных актах города Москвы», который заложил правовую основу законодательного процесса. Главное значение указанного закона состояло в том, что он впервые в истории современной России четко урегулировал все стадии законодательного процесса. Был установлен порядок внесения в Думу, рассмотрения и принятия проектов законодательных актов города Москвы, а также определены единообразные требования как к самим законопроектам, так и к процедуре принятия законов города Москвы.

В целях признания выдающихся заслуг граждан перед городским сообществом одним из первых стал Закон о Почетном гражданине города Москвы, который восстановил существовавшее в XIX – начале XX в. звание, определил статус и процедуру присвоения этого звания.

Первым в истории города актом конституционного законодательства, предопределившим дальнейшее развитие законодательства Москвы, стал Устав города Москвы, принятый 28 июня 1995 г., который решил множество вопросов, не урегулированных на тот период федеральным законодательством. В частности, были определены предметы ведения города Москвы, его территориальное устройство, статус, полномочия и ответственность городских органов государственной власти, порядок их формирования и взаимодействия, основы отношений собственности и земельно-имущественных отношений, вопросы построения бюджетной системы и организации бюджетного процесса. Устав установил принципы организации местного самоуправления, формы непосредственной демократии и т. д.

В соответствии с уставными положениями была создана законодательная основа системы формирования органов государственной власти города Москвы. Были приняты законы о Московской городской избирательной комиссии, о выборах депутатов Московской городской Думы, о выборах Мэра и Вице-мэра Москвы, о Контрольно-счетной палате Москвы.

Устав наделил правом законодательной инициативы депутатов Думы, комиссии Думы, Мэра Москвы, а также Председателя Московского городского суда, Председателя Арбитражного суда города Москвы, Прокурора города Москвы. Впервые таким правом были наделены и жители города Москвы. В дальнейшем перечень субъектов РФ, обладающих правом законодательной инициативы, был расширен.

На первом этапе становления и развития законодательства были приняты новаторские для России законы, регулирующие ответственность за изготовление, распространение и демонстрацию нацистской символики, за попустительство

незаконному обороту и незаконному потреблению наркотических средств или психотропных веществ и др.

Тогда же сформировалось одно из самых динамичных направлений столичного законодательства – жилищное. До принятия Жилищного кодекса РФ в конце 2004 г. базовым в этой сфере являлся Закон города Москвы от 11 марта 1998 г. № 6 «Основы жилищной политики города Москвы». В результате его реализации жилье в Москве стало предоставляться согласно устанавливаемым Думой приоритетам (по категориям граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий). К сожалению, опыт Москвы в решении жилищных вопросов не был полностью учтен федеральным законодательством. Поэтому город активно участвует в уточнении положений Жилищного кодекса РФ.

Закономерно, что вместе с жилищным законодательством стало формироваться и тесно связанное с ним градостроительное законодательство, ставшее также самостоятельным и новаторским. Были приняты законы о защите прав граждан при принятии градостроительных решений, о составе, порядке разработки и принятия Генерального плана развития города Москвы, о порядке зонирования территорий города.

Становление законодательства в этот период проходило в непростых правовых, социально-политических и экономических условиях. Первоначально бюджет города принимался поквартально. В формировании бюджетного законодательства конструктивную роль сыграл Закон города Москвы от 6 сентября 1995 г. № 17 «О бюджетном процессе в Москве», принятый задолго до Бюджетного кодекса РФ. Москва стала первым субъектом Российской Федерации, принявшим закон о бюджетном процессе. В 1998 г. социально-экономическая ситуация в Москве, как и во всей стране, осложнилась дефолтом. Москва вышла из этой ситуации с минимальными финансово-экономическими и социальными потерями, в том числе благодаря отлаженному бюджетному законодательству.

В условиях социально-экономических преобразований, осуществляемых в России с конца 90-х годов, важным фактором экономического роста стало развитие малого предпринимательства. В городе правовую основу для этого заложил принятый Думой в 1995 г. Закон города Москвы № 14 «Об основах малого предпринимательства в Москве», который предусматривал широкие системы льготирования. Изменившееся федеральное законодательство существенно сократило эти возможности, но все равно оказываемая малому бизнесу помощь стала надежной защитой и для предпринимателей в период экономического кризиса 2008–2009 гг.

Следующий этап развития московского законодательства связан с процессом разграничения полномочий федеральных, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, начало которому положил Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Данный этап следует охарактеризовать как процесс формирования единого правового пространства, в котором важная роль отводится субъектам РФ.

Федеральный закон № 184-ФЗ наряду с провозглашением общих принципов детализировал порядок формирования и деятельности органов государственной власти субъектов РФ, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти.

Разграничение предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов государственной власти обусловило необходимость существенного реформирования законодательства города Москвы.

В этой связи были внесены изменения в Устав города Москвы, а также в законы, регулирующие вопросы организации органов государственной власти и органов местного самоуправления, законотворческий процесс и т. д. Были закреплены принципы организации и функционирования законодательной власти столицы.

В этот же период сформировалось законодательство о городской символике, в том числе о гербе и флаге города Москвы. Наличие государственных символов является важным элементом конституционно-правового статуса субъекта РФ, одним из средств его самоидентификации как равноправного региона, неделимой части государства.

В дальнейшем некоторые положения Устава города Москвы приводились в соответствие с меняющимся федеральным законодательством. В соответствии с принятым документом введен институт уполномоченного по правам человека в городе Москве, обладающего правом законодательной инициативы по вопросам его ведения. Деятельность уполномоченного по правам человека в городе Москве регламентируется законом, а назначение его на должность и освобождение от должности находятся в сфере компетенции Думы.

Отношения, связанные с принятием законов города Москвы и постановлений Думы, определил Закон города Москвы от 14 декабря 2001 г. № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы». Закон города Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы» закрепил систему правовых актов города, определил общие требования к их разработке, опубликованию, вступлению в силу, реализации, учету и систематизации, проведению экспертизы проектов правовых актов, включая антикоррупционную экспертизу, а также осуществлению правового мониторинга.

Принятый в ноябре 2002 г. Закон города Москвы № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» установил принципы и порядок организации местного самоуправления, его правовые, территориальные и финансово-экономические основы. С этого времени в городе начала складываться современная система организации и разделения государственной власти и местного самоуправления, которая доказала свою состоятельность и в условиях присоединения к Москве новых территорий со своей сложившейся системой местного самоуправления. Необходимые изменения были внесены в городской Закон «Об организации местного самоуправления в городе Москве», а также в ряд других законов города Москвы.

В связи с внесением существенных изменений в земельное и налоговое законодательство на федеральном уровне, принятием новых кодексов РФ –

Градостроительного и Жилищного, иных федеральных законов осуществлялся процесс реформирования законодательства об управлении собственностью города, земельного, градостроительного законодательства. Использование земли, природных ресурсов, зданий, строений, сооружений и иной недвижимости подчиняется задачам градостроительного развития. Законодательство в области градостроительства является основополагающим регулятором общественных отношений, способствующим развитию экономической и социальной сферы города Москвы.

В 2001 г. Дума приняла в двух чтениях закон о Генеральном плане города Москвы и направила его вместе с Генеральным планом в Правительство РФ для согласования в части исполнения столичных функций. Поскольку согласование проведено не было, Генеральный план был утвержден в 2005 г. законом города Москвы без введения в действие раздела, касающегося столичных функций Москвы.

В 2005–2006 гг. Дума законодательно обеспечила структурные изменения экономики города. Были приняты законы о лицензировании и декларировании розничной продажи алкогольной продукции, новые редакции законов о землепользовании в городе Москве, о взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями, а также законы о продовольственной безопасности города, об основах управления собственностью, об имущественной казне города Москвы. Приобрело стабильность социальное законодательство, а также законодательство об образовании.

Важным направлением законотворческой деятельности Думы в этот период стала социальная сфера. Особую роль на данном этапе сыграл Закон города Москвы от 3 ноября 2004 г. № 70 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей города Москвы», который способствовал решению задач по поддержанию и сохранению достигнутого уровня жизни наиболее социально уязвимых категорий граждан. Своевременное принятие Думой закона позволило не допустить в городе роста социального напряжения после вступления в силу федерального закона о «монетизации льгот».

Закон города Москвы «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве» обобщил комплекс мер социальной поддержки, осуществляемых за счет бюджета города, и объединил нормы, содержащиеся в ранее издававшихся нормативных правовых актах города Москвы, регулирующих данные отношения.

В 2009 г., объявленном Годом равных возможностей, пристальное внимание стало уделяться приспособлению городской среды к нуждам инвалидов. Однако еще в 2001 г. Закон города Москвы № 3 «Об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур города Москвы» закрепил требование о создании безбарьерной среды для москвичей с нарушениями опорно-двигательного аппарата, проблемами слуха и зрения. До определенного времени инфраструктура города была недостаточно хорошо приспособлена для инвалидов. В последнее время ситуацию удалось значительно улучшить. Кроме того, в соответствии с Законом «О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности

в городе Москве» органы исполнительной власти города предоставляют нуждающимся инвалидам и лицам с ограничениями жизнедеятельности меры социальной поддержки дополнительно к установленным на федеральном уровне.

Для дальнейшего повышения эффективности городского законодательства началась работа по его систематизации, с тем чтобы оно носило более комплексный и целостный характер.

Большое количество отраслевых законов, регулирующих различные отрасли жизнедеятельности города, обусловило необходимость их кодификации. Кодификация – это не только один из эффективных способов устранения законодательных пробелов и противоречий, но и переход к законодательству более высокого качества. Кодификация законодательства города Москвы сделала его более доступным для населения, упростила его применение. Своеобразным итогом работы в данном направлении является то, что в настоящее время в городе действуют Избирательный кодекс города Москвы, Кодекс города Москвы об административных правонарушениях (далее – КоАП Москвы) и Градостроительный кодекс Москвы.

Изменение федерального законодательства, регулирующего вопросы организации и проведения выборов в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, обусловило принятие в 2005 г. нового Избирательного кодекса города Москвы. В то же время частые изменения в федеральном законодательстве, регулирующем вопросы организации и проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и выборов в органы местного самоуправления, обуславливают необходимость внесения соответствующих изменений в избирательное законодательство города Москвы.

В связи с изменениями федерального законодательства, внесением изменений в Избирательный кодекс города Москвы и Устав города Москвы введена процедура выборов Мэра Москвы жителями города Москвы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Закон города Москвы от 26 декабря 2012 г. № 76 «О порядке отзыва Мэра Москвы» также направлен на исполнение требований федерального законодательства. Приведен в соответствие с федеральным законодательством и порядок проведения выборов в органы местного самоуправления.

Наряду с Избирательным кодексом города Москвы отдельно сохранен Закон города Москвы от 23 апреля 2003 г. № 23 «О Московской городской избирательной комиссии». Порядок реализации жителями города Москвы права законодательной инициативы установлен Законом города Москвы от 11 декабря 2002 г. № 64 «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве». Данный закон ликвидировал пробел в городском законодательстве и позволил организовать работу над законодательными инициативами жителей столицы, поступающими в Думу.

До вступления в силу с 1 января 2008 г. КоАП Москвы в столице действовали 24 закона города Москвы, в которых содержались нормы, устанавливающие административную ответственность. КоАП Москвы, принятый Думой 21 ноября

2007 г., предусмотрел кодификацию в одном законе всех норм об административной ответственности, установленных законодательством города.

КоАП Москвы установил административную ответственность по вопросам, не отнесенным КоАП РФ к ведению Российской Федерации, а также определил органы и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях. С вступлением в силу Федерального закона «О полиции» правонарушения, предусмотренные законами субъектов Федерации, в том числе в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, полицией не рассматриваются, что в ряде случаев усложняет процедуру установления административной ответственности и одновременно уменьшает эффективность деятельности полицейского, снижает его авторитет в глазах правонарушителей.

В этой связи Московская городская Дума выступила с законодательной инициативой о наделении органов внутренних дел правом рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, проект которой в настоящее время находится на рассмотрении в Государственной Думе. Внесение изменения в статью 22.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях позволит надлежащим образом осуществлять охрану общественного порядка и реализацию конституционного права населения на обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности.

Градостроительная деятельность в Москве до принятия 29 декабря 2004 г. Градостроительного кодекса РФ регулировалась пакетом законов. При приведении законодательства города Москвы в соответствие с федеральным были устранены пробелы в московском законодательстве путем введения новых норм и институтов. В Градостроительном кодексе города Москвы (вступил в силу 8 августа 2008 г.) кодифицировано большинство законов в этой области и закреплены основные требования к осуществлению градостроительной деятельности в столице. В настоящее время восполнены пробелы в законодательстве, в частности касающиеся публичных слушаний по градостроительным вопросам.

Новые направления социально-экономического развития города связаны также с увеличением территории города Москвы. С июля 2012 г. территория Москвы увеличилась на 148,98 тыс. гектаров, а численность населения – на 223 тыс. человек. В результате в состав города Москвы было включено 21 муниципальное образование, в том числе 2 городских округа, 19 городских и сельских поселений.

В последнее время особое внимание уделялось пересмотру действующего и формированию нового законодательства, обеспечивающего необходимую основу для успешного функционирования города в новых границах. В целях сохранения всех гарантий для жителей присоединяемых к Москве территорий в первую очередь был принят Закон города Москвы от 28 июля 2011 г. № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города

Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве».

Основная работа по созданию необходимой правовой базы для новых территорий развернулась в 2012 г., когда были приняты 23 закона города Москвы, внесены необходимые изменения в бюджет города Москвы на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг., осуществлено приведение законов города Москвы в соответствие с требованиями федерального законодательства. С 1 июля 2012 г. все московские законы и подзаконные акты действуют на новых территориях и на них распространяются все социальные льготы, предусмотренные для москвичей.

Современный этап развития законодательства города Москвы можно определить как этап его совершенствования, имеющий несколько тенденций, которые определяются в том числе в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

Наиболее актуальные направления жизнедеятельности города определены Мэром Москвы С. С. Собяниным в его ежегодных отчетах перед депутатами. Поставленная Мэром Москвы задача сделать город максимально комфортным для жизни, отвечающим самым высоким требованиям инновационного развития, в свою очередь, определила перед городским парламентом новые задачи по совершенствованию законодательства.

Совершенствуется и процесс взаимодействия между исполнительной и законодательной ветвями государственной власти в городе. Так, например, в соответствии с действующим законодательством заявитель должен получить ответ на свое обращение в течение месяца или промежуточную информацию о том, что необходимо дополнительное время на проверку его заявления и ответ будет дан чуть позже. Но сейчас наша повседневная жизнь стремительно развивается, и система работы с письмами граждан тоже совершенствуется. Исполнительной властью города при активном участии депутатов городской Думы созданы электронные порталы, в частности портал «Наш город», где гражданин может проследить всю «историю» своего обращения. Если вы обращаетесь на такой портал с каким-то конкретным вопросом или жалобой, чиновник обязан в восьмидневный срок дать интересующую вас информацию или конкретный ответ. Повышение открытости и совершенствование административно-управленческой деятельности органов исполнительной власти города – процесс постоянный, работа властей с обращениями жителей непрерывно совершенствуется.

Анализ действующего законодательства указывает на необходимость решения ряда проблем его дальнейшего развития. Члены общественного консультативного совета политических партий при Московской городской Думе, Молодежной палаты при МГД, Общественной палаты города Москвы выступают со своими предложениями, которые в дальнейшем выносятся на обсуждение Думы.

Особого внимания и проработки требуют проблемные отрасли городского хозяйства, являющиеся приоритетными для города. По-прежнему остается актуальным вопрос регламентации и оптимизации движения общественного

транспорта, что потребует разработки и принятия соответствующих законов города. Уже принят Закон «О легковом такси в городе Москве», внесены изменения в КоАП города Москвы в части усиления административной ответственности за нарушение правил парковки, идет работа над другими законодательными инициативами, направленными на упрощение процедуры оформления ДТП в целях увеличения пропускной способности на дорогах Москвы, и др. Таким образом, законодательство города Москвы на протяжении всей своей истории характеризовалось достаточной гибкостью и оперативностью при решении наиболее актуальных для города задач, а зачастую имело опережающий по сравнению с федеральным регулированием характер.

В. М. Глуценко,
докт. экон. наук,
докт. воен. наук, профессор,
президент МГУУ Правительства Москвы

О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ГОРОДА МОСКВЫ ПО ПОДГОТОВКЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ

Не будет преувеличением сказать, что 20-летие законотворческой деятельности Московской городской Думы не только является важным и значимым этапом в жизни законодательной ветви власти столицы России, но и представляет собой знаменательное событие для всей системы государственной власти Москвы и Российской Федерации в целом.

Ведь все эти годы депутаты МГД верой и правдой служили и служат столице нашей Родины, создавая и совершенствуя законодательную базу, применение которой позволяет делать жизнь москвичей и гостей столицы более комфортной и более безопасной, показывая пример законодателям других городов и регионов России.

Важнейшим фактором такого успеха является эффективное взаимодействие МГД с Правительством Москвы. При этом надо отметить, что это взаимодействие при решении вопросов законотворчества охватывает все сферы жизнедеятельности москвичей, что во многом позволило повысить имидж столицы среди российских городов и столиц-мегаполисов мира.

Важнейшей сферой эффективного взаимодействия МГД и Правительства Москвы является высшая школа, т. е. профессиональное образование. Вопрос подготовки кадров для государственной и муниципальной службы, а также других структур столицы всегда находился и находится в центре внимания, является приоритетом политики и Правительства Москвы, и Московской городской Думы.

И это не случайно. Во-первых, общеизвестно, что силу общества определяют не столько природные богатства, сколько знания, другими словами, интеллект нации. А центром подготовки интеллектуального потенциала является, как известно, высшее учебное заведение. Именно в вузе как в социальном образовательном учреждении создается и воспроизводится элита.

Во-вторых, о роли и значимости образования в жизни личности, общества, государства еще 2,5 тыс. лет назад говорил древний китайский философ Конфуций. На заданный ему вопрос: «Что нужно для процветания государства?» – мыслитель ответил, что для этого требуются три вещи: много хлеба, сильное войско и надлежащее состояние умов. На вопрос: «Чем же можно пожертвовать в случае крайней необходимости?» – был ответ: армией. Ну а если придется пойти еще на жертвы и лишения? Конфуций ответил: экономикой, но ни в коем случае нельзя жертвовать состоянием умов. Последнее, т. е. состояние умов, относится к сфере образования. Построенная система математических моделей, ее компьютерный анализ и практика жизни человечества подтверждают этот вывод. Исходя из этой глобальной посылки усилиями Правительства Москвы и МГД сегодня в столице России создана и успешно функционирует целевая система подготовки управленческих кадров.

Главным звеном этой системы, по оценке Правительства Москвы, является Московский городской университет управления Правительства Москвы (МГУУ), начало создания которого было положено в 1994 г. распоряжением Мэра Москвы об организации Московской высшей школы управления (МВШУ). Главной миссией МВШУ была профессиональная переподготовка и повышение квалификации кадров.

Но столица нуждалась и в молодых управленцах с высшим профессиональным образованием (ВПО), которые должны были прийти на смену уходящему старшему поколению государственных гражданских служащих (ГГС). Для подготовки таких кадров в 1997 г. распоряжением Мэра Москвы на базе МВШУ создается институт, а в 2004 г. – Московский городской университет управления.

Такое решение исполнительной и законодательной ветвей власти Москвы, как показала жизнь, было оправданным. Подготовка управленческих кадров с ВПО открыла новое направление в работе по формированию кадрового потенциала государственной и муниципальной службы Москвы и явилась тем звеном, которое практически замкнуло цепь целевой системы непрерывного образования, осуществляемой МГУУ. Эта система включает все виды профессионального образования: высшее, дополнительное и послевузовское.

Создание такой системы – результат научно обоснованной политики Правительства Москвы и МГД. Именно такая система, как известно, является важнейшим фактором качества подготовки кадров. Ведь еще знаменитый французский просветитель Жан-Жак Руссо в свое время говорил, что «...люди всегда мечтали о том, чтобы ими управляли вполне определенным образом...», а не просто управляли. Уместно сегодня вспомнить и слова великого немецкого философа

Иммануила Канта, который говорил: «...два человеческих изобретения можно считать самыми сложными – искусство управлять и искусство воспитывать». Как видим, вопрос подготовки управленцев во все времена был актуальным и злободневным; таким он является и сегодня. Ибо овладеть искусством управления можно только при системном подходе к проблеме подготовки управленческих кадров. Наше время, каким бы специфическим оно ни было, только повышает значимость этих истин. Более того, в современных условиях развития российского общества, особенно с учетом специфики столичного мегаполиса, к качеству подготовки таких кадров требования повышаются.

Москва всегда выступала и выступает новатором в подготовке и эффективном использовании управленческих кадров. Созданная ныне система их подготовки ориентируется на постоянную адекватность процессам утверждения правовых и демократических начал общественной жизни столицы и страны. Именно эту задачу старается решать МГУУ Правительства Москвы – один из важнейших звеньев в целевой непрерывной системе подготовки управленческих кадров.

Усилия нашего университета направлены на максимально полное и качественное удовлетворение потребностей города в высококвалифицированных кадрах сферы управления. Так, в среднем около трехсот выпускников-управленцев нашего университета ежегодно пополняют ряды государственных гражданских служащих столицы. Качество подготовки кадров зависит от многих факторов, важнейшими из которых являются научный потенциал и штатность профессорско-преподавательского состава (ППС) вуза. Что касается этих критериев, то учебный процесс в нашем университете ведут известные ученые, 86 % которых имеют ученые степени и звания (при норме 60 %), из них более 30 % докторов наук (при норме 10 %). При этом штатность ППС составляет около 70 % при норме 50 %.

Сегодня в университете обучаются около 1400 студентов очной формы обучения. Важнейшее направление деятельности коллектива МГУУ – организация воспитательной работы с ними. Мы уделяем большое внимание формированию у наших студентов мировоззрения, базирующегося на нравственности, общечеловеческих ценностях, патриотизме и любви к Москве и москвичам, к нашей Родине – России. Это очень важно для молодых управленцев, которые будут работать в структурах государственной власти. Ведь еще Аристотель говорил: «Все, кто размышляет об искусстве управлять людьми, убеждены, что судьбы империй зависят от воспитания молодежи». Эти же мысли высказывали многие русские мыслители, такие, например, как Л. Н. Толстой, академик Д. С. Лихачев и другие, которые подчеркивали, что ОБУЧЕНИЕ должно быть подчинено ВОСПИТАНИЮ.

На качество подготовки молодых управленцев с ВПО положительно влияет и тот факт, что университет эффективно взаимодействует с различными структурами государственной власти. Так, при выборе тем курсовых и дипломных работ студенты ориентируются на решение городских проблем в основном

по приказам департаментов и комитетов города, префектур административных округов, управ районов, других структур государственной власти столицы.

Важно отметить, что почти все студенты университета проходят практику, как правило, в структурах государственной власти, а руководителями практики являются сотрудники этих структур.

С этой целью МГУУ заключил договоры со 109 органами исполнительной и законодательной власти, а также с другими организациями Москвы, среди которых 30 департаментов, 7 комитетов, 16 центральных управлений, 10 префектур, 11 инспекций, 26 государственных унитарных предприятий, 9 структур аппарата Мэра Москвы.

В университете сформировалась достаточно эффективная система организации трудоустройства практически всех выпускников на должности государственной гражданской службы, за исключением призванных в ряды Вооруженных Сил РФ и обучающихся в аспирантуре.

Важнейшим направлением деятельности вуза является научная работа, которая нацелена на выполнение исследований в интересах Москвы по следующим основным направлениям: финансовая сфера, экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, строительство, транспорт, организация управления развитием мегаполиса, обеспечение безопасности мегаполиса, совершенствование государственной службы, социальная сфера и др.

Основными структурами, в интересах которых университет проводит научные исследования, являются:

1. Аппарат Мэра и Правительства Москвы.
2. Управление государственной службы и кадров Правительства Москвы.
3. Департамент науки и промышленной политики города Москвы.
4. Департамент города Москвы по конкурентной политике.
5. Российский фонд фундаментальных исследований.
6. Московская городская Дума.
7. Департамент семейной и молодежной политики города.
8. Департамент региональной безопасности Москвы.
9. Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города.

Кроме того, в университете проводятся научные исследования по общегосударственным проблемам в интересах субъектов России, результаты которых имеют значение и для устойчивого социально-экономического развития Москвы.

В качестве иллюстрации эффективности организации научной работы приведу лишь один пример. По итогам выполнения плана прикладных научных исследований за последние пять лет МГУУ занял второе место среди московских вузов по числу выигранных конкурсов на право заключения государственных контрактов. Важно отметить и то, что аспиранты, слушатели и студенты университета принимают активное участие в НИР.

Значимым направлением деятельности коллектива университета является послевузовское образование. В целях подготовки научных кадров здесь созда-

ны аспирантура и докторантура. Подготовка кандидатов наук осуществляется по 14 научным направлениям, а докторов наук – по двум научным специальностям.

В университете действует диссертационный совет, в котором защищаются соискатели ученой степени кандидата и доктора наук по трем научным специальностям, соответствующим профилю вуза.

Важнейшей миссией нашего учебного заведения является деятельность в сфере дополнительного профессионального образования. Университет проводит обучение государственных гражданских и муниципальных служащих, а также руководителей и специалистов городских организаций, учреждений и предприятий по широкому спектру образовательных программ профессиональной переподготовки (ПП) и повышения квалификации (ПК): в среднем в нем повышают квалификацию около 10 000 ГГС в год, а с учетом других категорий – более 12 000 человек.

Обучение по указанным программам носит ярко выраженный практико-ориентированный характер, так как в проведении учебных занятий со слушателями участвуют руководители города: министры, руководители департаментов, комитетов, управлений, префектур административных округов и управ районов, городских организаций, а также депутаты МГД.

С 1994 г. в университете прошли обучение по программам дополнительного профессионального образования (ДПО) около 70 000 государственных гражданских и муниципальных служащих, а также других категорий должностных лиц.

Благодаря эффективному взаимодействию с исполнительной и законодательной ветвями власти МГУУ приобрел определенный опыт образовательной деятельности в такой важной сфере, как развитие государственно-частного партнерства. Так, при содействии Правительства Москвы и Мосгордумы наш университет совместно с Международной ассамблеей столиц и крупных городов и Агентством городского развития провел в 2010 г. пилотный семинар для мэров и руководителей парламентов городов и регионов России на тему «Государственно-частное партнерство: инновационные подходы в социально-экономическом развитии регионов, крупных городов России и СНГ».

Важно отметить, что руководители государственной власти Москвы участвуют не только в разработке программ, но и в их практическом применении. Так, занятия в университете ведут как руководители структур исполнительной власти Москвы, так и депутаты МГД. Как показывает практика, каждый второй депутат, в том числе и Председатель Думы, принимают участие в реализации программ ДПО. Так, доля педагогов-практиков, участвующих в учебном процессе, в среднем в год составляет 88 %, а ППС нашего университета и других вузов – только 12 %. Мы считаем это важным показателем, так как он отражает суть качества подготовки кадров и практико-ориентированный характер системы ДПО университета.

Как известно, качество образовательной деятельности любого вуза России, а также ее соответствие определенному виду (статусу) – институт, академия или университет – определяются установленными государством критериями. Анализ этих показателей говорит о том, что наш университет превосходит

многие пороговые значения этих государственных критериев в несколько раз. Так, например:

- по выполненным НИР на единицу научно-педагогического персонала – более чем в 3 раза;
- по научному потенциалу докторов наук среди профессорско-преподавательского состава – в 3 раза;
- по количеству издаваемых монографий на 100 чел. ППС – в 7,2 раза;
- по среднегодовому контингенту программ ПП – в 6 раз.

Было бы наивно полагать, что у коллектива нашего университета нет ни проблем, ни нерешенных задач. Они, конечно же, имеются. На них обратила наше внимание заместитель Мэра Москвы, руководитель Аппарата Мэра и Правительства Москвы Анастасия Владимировна Ракова. Признавая в целом хороший уровень организации образовательного процесса и его качество, она тем не менее поставила коллективу вуза три стратегические задачи.

Первая задача заключается в том, что деятельность университета в сфере ДПО, т. е. ПП и ПК государственных служащих, должна стать приоритетной.

Вторая задача состоит в расширении тематики программ ДПО, реализуемых университетом, а также в повышении их актуальности и качества, чтобы они были востребованы не только Москвой, но и регионами РФ.

Третья задача – осуществление подготовки управленческих кадров с ВПО главным образом по тем направлениям, в которых нуждается столица.

Что касается проблем, то они, к сожалению, тоже имеются. Позвольте тезисно остановиться на некоторых из них.

Первая проблема связана с переходом России с 2011 г. на Болонский процесс, т. е. на европейскую систему образования.

В Болонской декларации сформулированы десять задач, анализ которых позволяет сделать логический вывод: прежде чем говорить об изменении парадигмы образовательной функции российских вузов вообще и нашего университета в частности, необходимо разобраться в тех вопросах, по которым имеются разногласия между российской и Болонской системами образования.

Вторая проблема связана с компетентностным подходом в образовании.

Сегодня, как показывает жизнь, меняются требования работодателей к работникам: это не столько наличие у них определенного уровня образования, сколько степень их квалификации, т. е. владения теми или иными компетенциями. Поэтому назрела необходимость формирования адекватной идеологии управленческой деятельности, ориентированной на профессиональную компетентность всех участников сферы образования: и ППС, и студентов, и слушателей, и аспирантов университета.

Компетентностная идеология предполагает реализацию следующего принципа: «Обучать не отдельным дисциплинам, а использовать знания в решении конкретных управленческих задач». В связи с этим университету предстоит внедрить

в учебный процесс многомерную динамическую модель компетентностного подхода с учетом идеологии управленческой деятельности и алгоритма его внедрения.

Третья проблема связана со стратегией социально-экономического развития Москвы до 2025 г. и с расширением территории столицы, требующими опережающего образования с целью подготовки кадров для должностей государственной гражданской и муниципальной службы.

Четвертая проблема заключается в том, что для некоторых профессий, в которых нуждаются Москва и Россия в целом, отсутствуют государственные образовательные стандарты.

Исходя из необходимости решения указанных выше проблем и трех стратегических задач в вопросах подготовки управленческих кадров, которые поставила перед нами заместитель Мэра Москвы, руководитель Аппарата Мэра и Правительства Москвы Анастасия Владимировна Ракова, коллектив университета разработал новую парадигму образовательной деятельности, суть которой отражена в пяти основных направлениях:

- 1) подготовка кадров по программам ДПО;
- 2) подготовка кадров по программам ВПО;
- 3) организационное обеспечение ГГС.
- 4) научная поддержка мероприятий по обеспечению социально-экономического развития города Москвы;
- 5) создание общегородских образовательных площадок.

Основной задачей первого направления – «Профессиональная переподготовка и повышение квалификации кадров» – является разработка программ ПП на основе компетентностного подхода по трем актуальнейшим проблемам:

- обеспечение безопасности;
- организационная работа с молодежью;
- имущественно-земельные отношения.

Основной задачей второго направления – «Подготовка кадров с ВПО» – является разработка квалификационных требований (стандартов) к выпускникам бакалавриата и магистратуры по следующим направлениям подготовки:

- управление государственными и муниципальными заказами;
- государственная служба;
- кадровая работа;
- городское хозяйство;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- региональная безопасность;
- региональные отношения;
- имущественно-земельные отношения.

Основной задачей третьего направления – «Организационное обеспечение государственной гражданской службы города Москвы» – является создание Ситуационного центра системного анализа, математического моделирования жизнеобеспечения и управления городом Москвой, который позволит:

- определять уровень профессионализма и эффективности работы государственных служащих;
- повысить эффективность конкурса на замещение должностей государственной гражданской службы и на формирование кадрового резерва;
- обеспечить системную работу с кадровым резервом на государственной гражданской службе;
- моделировать проблемные ситуации в сфере управления с целью их разрешения.

Что касается четвертого направления – «Научная поддержка обеспечения социально-экономического развития города Москвы», – то важнейшими мероприятиями (задачами) этого направления являются:

- создание научно-методологических школ с участием специалистов-практиков для разработки научных рекомендаций по магистральным вопросам развития отраслей городского управления;
- создание технологических платформ социальных и управленческих инноваций, направленных на повышение эффективности совместной деятельности различных уровней органов исполнительной и законодательной ветвей власти в сфере реализации социальной политики в Москве;
- создание методики многокритериальной оценки эффективности осуществления государственных функций ГГС и др.

Пятое направление предполагает создание на базе университета восьми образовательных площадок, а именно:

- Корпоративного учебного центра – с целью проведения семинаров, тренингов, круглых столов и других мероприятий по всем сферам жизнедеятельности;
- Центра инновационного развития – в целях научно-методического обеспечения социально-экономического развития Москвы на период до 2025 г., в том числе и в вопросе становления Москвы в качестве Международного финансового центра (МФЦ);
- Центра (школы) государственно-частного партнерства – в целях реализации в Москве и РФ инновационных технологий для руководителей высшего звена управления – мэров городов, заместителей мэров, представителей администраций городов и регионов РФ;
- Консультативно-методического центра по управлению мегаполисом – в целях выработки предложений руководству города в различных сферах жизнедеятельности на базе Ситуационно-аналитического центра системного анализа, математического моделирования жизнеобеспечения и управления городом Москвой;
- Учебно-аналитического центра кадровой диагностики и современных образовательных технологий – в целях качественной подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров, в том числе и кадрового резерва в сфере государственного управления.

- Центра правовой (законотворческой) экспертизы и консультаций – в целях подготовки предложений по корректировке нормативной правовой базы органов управления Москвы на основе антикоррупционной экспертизы;
- Научно-методического центра поддержки решений – с целью выработки обоснованных предложений Мэру Москвы и другим руководителям органов исполнительной власти для принятия различных решений.

Я обрисовал лишь основные задачи, которые предстоит решать коллективу университета в связи с переходом на новую образовательную парадигму. Их, конечно же, гораздо больше.

Для решения этих задач коллектив Московского городского университета управления Правительства Москвы имеет все возможности: высокий научный потенциал, высококвалифицированный коллектив, обеспечивающий учебно-воспитательный процесс, научные школы, активное студенческое самоуправление, а также хорошую учебную материально-техническую базу вуза. Но самым главным для качественной реализации новой образовательной парадигмы, как и прежде, является эффективное взаимодействие университета с Правительством Москвы и Мосгордумой. Только при этом условии мы будем способны достичь главной нашей цели – стать ведущим вузом в сфере подготовки управленческих кадров и приобрести статус Московского городского центра учебной, методической, научной и культурной жизни.

И. Я. Великанова,
депутат Московской городской Думы

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ГОРОДА МОСКВЫ – ЧАСТЬ ИСТОРИИ СТОЛИЦЫ И ГОСУДАРСТВА

Двадцатилетняя история московского законодательства и перспективы его развития неразрывно связаны с теми большими и сложными политическими, экономическими и социальными процессами, которые происходили и происходят в нашей стране.

В процессе подготовки и принятия московских законов прежде всего учитываются актуальные потребности столицы и ее жителей. Это позволяет московскому законодательству быть действенным, соответствовать современным условиям развития общественной жизни, обеспечивать юридические гарантии и стимулировать те социальные факторы, которые на текущий момент наиболее значимы для общества, т. е. шагать в ногу со временем.

Более того, московское законодательство носит характер «опережающего» законодательного регулирования. При отсутствии норм федерального законодательства Москва неоднократно выступала пионером законотворчества в той

или иной области правоотношений, а ее опыт часто напрямую использовался федеральным законодателем.

Ярким примером такого «опережающего» регулирования в Москве является законодательство в области опеки и попечительства, устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Еще в июне 1997 г., задолго до принятия в 2008 г. федерального закона «Об опеке и попечительстве», Москва приняла Закон города Москвы № 16 «Об организации работы по опеке и попечительству в городе Москве», который установил основы организации данной работы в столице, компетенцию органов опеки.

Статусом органов опеки и попечительства в столице наделялись районные управы, был определен обязательный количественный норматив специалистов по охране прав детей в каждом районе города: по одному специалисту на каждые пять тысяч детей, но не менее трех на район. Для приемных родителей, имеющих на воспитании трех и более приемных детей, была установлена заработная плата в размере ставки одиннадцатого разряда Единой тарифной сетки для педагогических работников учреждений образования.

Дальнейшее развитие в Москве деятельности по семейному устройству детей, оставшихся без попечения родителей, появление такой формы устройства, как патронатное воспитание, потребовали внесения в 2001 г. соответствующих изменений в этот закон.

Были установлены общие принципы и порядок организации патронатного воспитания, утверждены сроки патроната над детьми, нуждающимися в государственной защите, установлена заработная плата патронатным воспитателям в размере от 3,5 до 5,5 минимальных размеров оплаты труда. Изменилось и название закона – «Об организации работы по опеке, попечительству и патронату в городе Москве».

В 2004 г. статусом органов опеки и попечительства были наделены органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве, кроме того, были расширены их компетенция и полномочия.

В настоящее время правовой основой деятельности по устройству детей-сирот в семье является Закон города Москвы № 12 «Об организации опеки, попечительства и патронажа в городе Москве», принятый 14 апреля 2010 г. Основанием для его принятия стало коренное изменение федерального законодательства и необходимость создания в Москве более эффективных механизмов временного и постоянного семейного устройства детей-сирот, а также профилактики семейного неблагополучия. Процесс создания таких новых механизмов продолжается и сегодня.

В настоящее время Москва полностью реорганизует схему опеки, попечительства и профилактики семейного неблагополучия. Создается единая централизованная система и новая модель профилактики социального сиротства и развития семейных форм устройства детей. Главная задача – сохранение семьи, а если это невозможно, то устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в замещающие семьи.

1 мая 2013 г. начался процесс возвращения полномочий по опеке и попечительству районным управлениям социальной защиты населения, т. е. отделам опеки и попечительства РУСЗН. К 1 апреля 2014 г. только в 14 из 125 муниципальных округов полномочия по опеке и попечительству остались за органами местного самоуправления. Соответствующие изменения были внесены в Закон города Москвы от 26 декабря 2007 г. № 51 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки, попечительства и патронажа».

Все учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые ранее подчинялись различным городским департаментам – соцзащиты, образования, здравоохранения, – переданы под ведомственное руководство Департамента социальной защиты населения. К таким учреждениям относятся 26 центров и 72 отделения социальной помощи семье и детям, 11 социально-реабилитационных центров, 21 детский дом, 17 домов ребенка, 16 школ-интернатов разного типа, Центр психологической помощи.

Это устраняет межведомственные барьеры и создает вертикаль управления организациями и специалистами. Районные центры и отделения социальной помощи семье и детям становятся первым звеном в выявлении и профилактике семейного неблагополучия, помощи семьям. В них сейчас формируются службы по индивидуально-профилактической работе, включающие социальных работников из расчета один сотрудник на 30 семей, которые вместе с органом опеки и попечительства будут участвовать в обследовании семьи и оценке социальных рисков, предлагать план по защите ребенка в такой семье. Кроме того, в них будут входить социальные работники из расчета один человек на 15 семей для непосредственной реализации плана по защите прав ребенка. Эти структуры обеспечат работу с семьей и ребенком до принятия каких-то административных мер к родителям.

К концу 2015 г. будут созданы 33 многофункциональных центра содействия семейному воспитанию – по три на каждый административный округ. В них будут перепрофилированы нынешние социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, детские дома, школы-интернаты, в том числе коррекционные, дома ребенка. В каждом центре будут созданы группы постоянного и временного проживания детей с условиями, максимально приближенными к семейным.

В 2013 г. уже появились пять центров содействия семейному воспитанию на базе детских домов. На их создание и реконструкцию было выделено около 800 миллионов рублей. Центры занимаются не только воспитанием детей, но и подбором новых семей, подготовкой этих семей к воспитанию детей.

По статистике наиболее «проблемные» категории детей-сирот для семейного устройства это дети-инвалиды, дети старше семи лет и братья и сестры. С учетом этого в Москве с 1 мая 2013 г. значительно повышены размеры ежемесячных пособий на содержание детей, принятых под опеку, в приемную или патронатную семью, а также размеры ежемесячных компенсационных выплат усыновителям. Более того, пересмотрены принципы их поддержки.

Теперь размер пособия зависит от возраста ребенка и его состояния здоровья. Чем старше ребенок, принятый на семейное воспитание (на все формы, в том числе усыновление), тем выше размер пособия. При принятии в семью ребенка от рождения до 12 лет ежемесячная выплата составляет 15 тысяч рублей, на ребенка от 12 до 18 лет – 20 тысяч рублей. Семьям, воспитывающим трех и более детей-сирот в возрасте от рождения до 12 лет, – 18 тысяч рублей на каждого ребенка, в возрасте от 12 до 18 лет – 23 тысячи рублей. При принятии в семью ребенка-инвалида до 18 лет семья ежемесячно получает 25 тысяч рублей.

С февраля 2014 г. Департамент социальной защиты населения города Москвы реализует новый пилотный проект. Он рассчитан на поддержку граждан, желающих принять по договору о приемной семье на воспитание детей-сирот старшего возраста (старше 10 лет) и детей-инвалидов. Участники проекта – граждане, состоящие в браке между собой не менее трех лет. Семьи, принявшие на воспитание пять и более детей-сирот, из которых не менее трех – дети старше 10 лет или дети-инвалиды, бесплатно смогут получить квартиры по договору безвозмездного пользования. Через 10 лет участия в проекте они вправе рассчитывать на однократное предоставление жилья в собственность или по договору социального найма.

Еще одна новация Закона «Об организации опеки, попечительства и патронажа в городе Москве» – введение такого понятия, как постинтернатный патронаж. Он устанавливается над выпускниками сиротских учреждений в возрасте от 18 до 23 лет, которым трудно сразу адаптироваться к самостоятельной жизни.

В целях реализации этой нормы сейчас осуществляется еще один пилотный проект: создается Центр постинтернатной адаптации детей, куда будут помещаться те из них, кто нуждается в дальнейшей социализации после детских домов. Например, в районе Западное Дегунино Департаменту соцзащиты передан дом, в котором около 100 квартир. В нем будут размещаться дети-инвалиды, дети-колясочники, несовершеннолетние девочки из числа детей-сирот, которые родили детей и стали маленькими мамами. Им будет оказываться помощь в социальной интеграции и адаптации.

Еще пример «опережающего» законодательного регулирования. Москва задолго до принятия соответствующего федерального закона сформировала и закрепила в Законе от 30 ноября 2005 г. № 61 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в городе Москве» особый механизм обеспечения сирот жилыми помещениями из специализированного жилого фонда. Он позволяет предупредить угрозу утраты выделенной такому ребенку квартиры из-за чьих-либо махинаций или необдуманного поступка самого бывшего детдомовца, не имеющего жизненного опыта. Ведь ни для кого не секрет, что жилье в Москве – лакомый кусок для недобропорядочных лиц.

Статистика показывает, что в субъектах, где не было ограничений в распоряжении жилым помещением, более половины выпускников сиротских

учреждений оказывались на улице. В результате они пополняли ряды бездомных и часто становились преступниками.

В июле 2013 г. был принят Федеральный закон № 15-ФЗ, который наконец закрепил единый для всех субъектов Российской Федерации механизм обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, используя при этом опыт Москвы. С выпускниками сиротских учреждений, нуждающимися в жилье, теперь должны заключаться договоры найма специализированного жилья на срок 5 лет. По истечении этого срока, если бывший воспитанник адаптировался к самостоятельной жизни, работает, не находится в трудной жизненной ситуации, когда ему нужна помощь государства, жилье передается ему по договору социального найма. В противном случае договор найма специализированного жилья однократно продлевается еще на 5 лет. Но в любом случае по истечении этих сроков заключение договора социального найма с ним обязательно.

Уточняющие изменения были внесены и в московское законодательство в ноябре прошлого года. Нужно сказать, что вопросы и механизм обеспечения детей-сирот жильем регулируются достаточно скрупулезно. Вместе с тем некоторые реальные проблемы в этой области остаются и требуют, на мой взгляд, дальнейшей проработки. Так, не секрет, что очень часто лица из числа детей-сирот, получившие жилье из специализированного жилого фонда, сами в этих помещениях не проживают, а незаконно сдают их в аренду за плату. Стоимость аренды сейчас в Москве приличная, в том числе и за однокомнатную квартиру (где-то в районе тридцати тысяч рублей). Можно и не работать, а жить, по существу, за счет государства.

Это подтвердил рейд, проведенный 1 февраля 2014 г. совместно депутатами МГД, департаментами соцзащиты и жилищной политики, Моссоцгарантией, УФМС и ГУВД Москвы. На мой взгляд, его результаты свидетельствуют о недостаточной организации работы по постинтернатному сопровождению выпускников сиротских учреждений. Получается, что к ним никто не приходит, не смотрит, как они живут и живут ли вообще по этому адресу, чем занимаются. А если человек пропал? По моему мнению, следует усилить контроль за постинтернатным сопровождением. Может быть, следует пересмотреть порядок такого сопровождения.

Есть и другая проблема. Федеральным законодательством предоставлено право субъектам РФ дополнительно определять в своем законе обстоятельства, препятствующие проживанию выпускника сиротского учреждения в ранее занимаемом им жилым помещении, в связи с чем он должен быть обеспечен другим жильем.

Москва определила десять таких обстоятельств; например, вселение невозможно, если в квартире проживает родитель, лишенный родительских прав в отношении этого ребенка, бывшие усыновители детей-сирот, больные хроническим алкоголизмом, наркоманией, недееспособные лица.

Вместе с тем подобного запрета нет на вселение ребенка-сироты в жилое помещение, где проживают лица с непогашенной судимостью за совершение определенного рода преступлений, к которым относятся умышленные преступления

против жизни и здоровья, половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних и другие.

Лица с такой непогашенной судимостью не могут быть ни усыновителями, ни опекунами, они не могут быть приняты на работу, связанную с детьми, поэтому и вселять к ним молодого человека, только что покинувшего детский дом и не имеющего навыков самостоятельной жизни, на мой взгляд, небезопасно. Молодой человек рискует не только быть втянутым в преступную деятельность, но и сам подвергнуться насилию.

К сожалению, поданная мной соответствующая поправка по данной проблеме к проекту закона о внесении изменений в Закон города Москвы № 61 в ноябре 2013 г. Департаментом соцзащиты была отклонена.

Но, так или иначе, эта проблема требует дальнейшей проработки и решения. Возможно, нужно просчитать, какое количество лиц с непогашенной судимостью проживает в квартирах, куда должны будут вернуться дети-сироты, т. е. во что это обойдется бюджету города. Мы должны знать и учитывать эту проблему.

Есть и проблемы федерального законодательства, которые решить в отдельно взятом городе невозможно. Это касается части 2 статьи 91 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Ситуация такова: родителей лишают родительских прав, ребенка государство забирает в детский дом на полное государственное обеспечение, а бывшие родители остаются проживать в квартирах, которые когда-то предоставлялись им в том числе и на этих самых детей, и продолжают вести асоциальный образ жизни.

В части 2 статьи 91 ЖК РФ для лиц, лишенных родительских прав, прописана максимально жесткая мера – выселение без предоставления жилого помещения, если совместное проживание этих граждан с детьми, в отношении которых они лишены родительских прав, признано судом невозможным. Мало того, что данная норма применима лишь в отношении нанимателей жилого помещения и на собственников жилья не распространяется, она еще и не работает в принципе. Суды практически не выносят по ней положительные решения. Мне это известно, поскольку ко мне с такой проблемой не раз обращались женщины с детьми, нашедшие приют в Центре социально-правовой и психологической поддержки женщин «Надежда».

Причины такой ситуации в следующем. В период проживания ребенка в сиротском учреждении ставить вопрос о выселении бывшего родителя невозможно, потому что факт лишения родительских прав сам по себе, как следует из норм жилищного и семейного законодательства, не является основанием для выселения, а факта совместного проживания и отрицательного влияния на ребенка также нет.

По достижении ребенком 18 лет возврат его в квартиру, где проживают бывшие родители, алкоголики, наркоманы, невозможен. Ребенок должен быть обеспечен жильем государством. А ставить вопрос о выселении бывшего родителя по части 2 статьи 91 ЖК РФ невозможно, поскольку ребенок достиг совершеннолетия

и по существу уже не является субъектом правоотношений, урегулированных данной правовой нормой.

Это полнейший абсурд. Ребенок фактически лишается жилья, а нерадивые родители оказываются в привилегированном положении. Выход из этой ситуации, к сожалению, пока не найден. При этом надо учитывать, что среди наших детей-сирот 85 % – социальные сироты, т. е. сироты при живых родителях. При такой ситуации необходимо вплотную заняться проработкой вопроса о внесении изменений в федеральное законодательство, например, дополнить Жилищный кодекс нормами о выселении родителей, лишенных родительских прав, в общежитие, если к моменту достижения их ребенком 18 лет и его возврата из сиротского учреждения они в родительских правах не восстановлены.

Положительные результаты реализации столичными властями норм московского законодательства в сфере поддержки детей-сирот очевидны.

Статистика такова: число москвичей, лишенных родительских прав, в 2013 г. сократилось на 13 % по сравнению с предыдущим годом. В 2013 г. были лишены родительских прав мамы и папы 1524 детей (в 2012 г. – 1730). При этом чаще применяется ограничение в родительских правах: в 2012 г. – 153 родителя, в 2013 г. – 173 родителя.

По состоянию на 1 января 2014 г. в городе проживают более 19 тысяч детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, причем свыше 80 % из них воспитываются в семьях. В 2013 г. детей-сирот устраивали в семьи почти на 4 % чаще, чем в предыдущем году. На воспитание передано на 418 детей больше. А количество детей, находящихся в детских домах, сократилось более чем на 500 человек.

В 2012 г. на все формы семейного воспитания было передано 1610 детей. В 2013 г. – уже 2028 детей. Основная форма устройства – безвозмездная опека (в 2012 г. – 1069 детей, в 2013 г. – 1456 детей).

Сократилось количество возвратов детей-сирот из приемных семей (в 2012 г. – 130 возвратов, в 2013 г. – 124). Может быть, цифры не намного разнятся, но за каждой цифрой стоит конкретный ребенок.

На 9 % сократилась численность детей, состоящих на учете в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей (2012 г. – 4079, в настоящий момент – 3735).

Основная работа депутата – это совершенствование законодательства. Как сказал Жан-Жак Руссо: «Мудрый законодатель начинает не с издания законов, а с изучения их пригодности для данного общества». Это абсолютно верно. Но я бы дополнила: «Когда закон уже издан, мудрый законодатель должен поддерживать его пригодность для данного общества, учитывая запросы времени».

В. П. Горбунов,
*председатель Московской городской
избирательной комиссии*

РАЗВИТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В МОСКВЕ В 1993–2014 гг.

С 1993 г. в Москве прошло более 25 масштабных избирательных кампаний различных уровней. Пять раз москвичи голосовали за кандидатов на должность Президента Российской Федерации, шесть раз избирали депутатов Государственной Думы, пять раз – депутатов Московской городской Думы, четыре раза на прямых выборах избирался Мэр Москвы, четыре раза москвичи голосовали за депутатов представительных органов местного самоуправления.

Вместе со страной, следующей по пути демократизации, становления гражданского общества и правового государства, развивалась и московская избирательная система. Надо отметить, что весь этот период законодатели достаточно быстро реагировали на запросы общества в части организации прямых и свободных выборов, реализации принципов гласности и равноправия для всех участников избирательного процесса, в результате чего система выборов в Москве сейчас отвечает общепринятым мировым стандартам.

Москва – субъект Российской Федерации с наибольшим количеством избирателей (более семи миллионов), участие которых в федеральных и региональных выборах всегда было активным и осознанным, а опыт их проведения в нашем многомиллионном городе способствовал совершенствованию избирательного законодательства и выработке современных технологий организации избирательного процесса.

Многие нововведения, призванные обеспечить гарантии осуществления избирательных прав, прозрачность и конкурентность выборов, впервые были опробованы именно в Москве, после чего получили широкое признание, одобрение общественности и в дальнейшем применялись во время избирательных кампаний уже на федеральном уровне.

Необходимо отметить, что все этапы развития избирательной системы в Москве связаны с изменениями законодательства и порядка проведения выборов, которые носили более или менее объемный характер.

12 декабря 1993 г. произошли важнейшие события в истории нашего государства – состоялись выборы депутатов Государственной Думы и депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также всенародное голосование по проекту Конституции Российской Федерации. В этот же день москвичи голосовали за депутатов Московской городской Думы первого созыва.

В Москве, как и во всей России, создавалась не имеющая аналогов в предыдущей истории система избирательных органов. Для организации выборной кампании

распоряжением Мэра Москвы был утвержден состав Московской городской избирательной комиссии по выборам депутатов МГД.

Первые выборы в Московскую городскую Думу проходили по 35 одномандатным избирательным округам. Всего были зарегистрированы 162 кандидата в депутаты (в среднем по 4–5 кандидатов на каждый избирательный округ). В выборах приняли участие 3 млн. 503 тыс. москвичей – более 51 % от общего числа избирателей.

Депутатами Мосгордумы первого созыва стали в том числе и ныне действующие законодатели Александр Николаевич Крутов, Михаил Иванович Москвин-Тарханов, Иван Юрьевич Новицкий, Владимир Михайлович Платонов, Людмила Васильевна Стебенкова. Именно на этих выборах была апробирована практика проведения «генеральной репетиции выборов» в день, предшествующий дню голосования.

31 марта 1994 г. в соответствии с распоряжением Мэра Москвы Московская городская избирательная комиссия по выборам депутатов Московской городской Думы была преобразована в Московскую городскую избирательную комиссию. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации поддержала распоряжение Мэра.

Круг задач Московской городской избирательной комиссии значительно расширился. С этого дня она должна была возглавить систему избирательных комиссий, образуемых для проведения на территории города Москвы выборов всех уровней и референдумов.

Начиная с 1995 г. хорошей практикой в работе Мосгоризбиркома стало активное взаимодействие по вопросам подготовки и участия в выборах с различными институтами гражданского общества, такими как объединения граждан, советы самоуправлений, общественные организации и политические партии, молодежные организации и высшие учебные заведения. Значительное время стало уделяться контролю со стороны избирательных комиссий за соблюдением равных прав кандидатов на эфирное время.

В 1996 г. знаменательным событием в жизни города стали выборы Мэра и Вице-мэра. Кандидатами на должность Мэра Москвы зарегистрировались:

- выдвинутый инициативной группой избирателей действующий Мэр Москвы Юрий Михайлович Лужков вместе с кандидатом на должность Вице-мэра Москвы префектом Южного административного округа Валерием Павловичем Шанцевым;
- выдвинутый избирательным объединением «Партия научно-технической интеллигенции» ее председатель Александр Викторович Краснов вместе с кандидатом на должность Вице-мэра Москвы председателем акционерного общества «Возрождение-Р» Николаем Михайловичем Москвичевым;
- выдвинутая инициативной группой депутат Московской городской Думы Ольга Олеговна Сергеева вместе с кандидатом на должность Вице-мэра Станиславом Николаевичем Тереховым;

– выдвинутый инициативной группой избирателей генеральный директор по региональным центрам акционерного общества «РосШтерн» Владимир Иванович Филоненко с кандидатом на должность Вице-мэра Анатолием Михайловичем Чумаковым.

В выборах Мэра и Вице-мэра Москвы приняли участие 4 628 427 чел., или более 67 % всех избирателей города. Из четырех кандидатов, включенных в избирательный бюллетень, Мэром Москвы был избран Юрий Михайлович Лужков. За него проголосовали 4 095 584 чел., или более 80 % избирателей, посетивших избирательные участки.

Для обеспечения принципа гласности при проведении выборов, опубликования решений и информации Московской городской избирательной комиссии было специально учреждено печатное издание «Вестник Московской городской избирательной комиссии».

В ходе подготовки к выборам осуществлялась активная работа по созданию и внедрению государственной автоматизированной системы «Выборы», впервые на выборах использовались сканеры избирательных бюллетеней. Эти устройства показали себя с наилучшей стороны.

В это же время была сформирована группа контроля Мосгоризбиркома за использованием государственной автоматизированной системы «Выборы», а также задействована городская программа электронной обработки итогов выборов в Московскую городскую Думу. Значительное внимание стало уделяться повышению правовой культуры избирателей и организаторов выборов.

Правительство Москвы активно помогало Московской городской избирательной комиссии в решении множества организационно-технических и хозяйственных вопросов в ходе подготовки выборов Президента Российской Федерации, Мэра и Вице-мэра Москвы: от выделения и оборудования помещений для голосования до решения вопросов доставки и хранения избирательной документации. Такая же работа осуществлялась в дальнейшем во время всех избирательных кампаний, проводившихся на территории города.

В эти годы в практику работы Мосгоризбиркома вошло проведение семинаров, селекторных совещаний, круглых столов, встреч с телезрителями и радиослушателями в прямом эфире, пресс-конференций и встреч с представителями прессы по вопросам избирательного процесса и избирательного законодательства. В 1996 г. в Южном административном округе был создан Клуб молодого избирателя.

Днем выборов депутатов Московской городской Думы второго созыва и (впервые) советников районных собраний города Москвы стало 14 декабря 1997 г. Выборы проводились по мажоритарной системе – 35 депутатов избирались по одномандатным избирательным округам.

Отличительной особенностью этой избирательной кампании было большое количество кандидатов (620). Из них было зарегистрировано 357 кандидатов в депутаты, в среднем по 10 кандидатов на округ. Остальным (283 чел.) было отказано в регистрации по предусмотренным законом основаниям. В выборах

приняли участие 2 млн. 125 тыс. москвичей – более 31 % от общего числа избирателей.

Наибольшее число голосов избирателей по итогам выборов получили: по одномандатному избирательному округу № 10 Иван Юрьевич Новицкий (25 819 голосов); по одномандатному избирательному округу № 17 Людмила Васильевна Стебенкова (36 007 голосов); по одномандатному избирательному округу № 29 Владимир Михайлович Платонов (34 035 голосов).

В 1998 г. была образована Контрольно-ревизионная служба при Мосгоризбиркоме, основной задачей которой стал контроль за целевым расходованием и использованием денежных средств, выделенных избирательным комиссиям на подготовку и проведение выборов, а также за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, фондов для участия в референдуме, проверка финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп по проведению референдума.

19 декабря 1999 г. состоялись очередные выборы Мэра и Вице-мэра Москвы, выборы советников районных собраний. На должности главы исполнительной власти города и его заместителя было зарегистрировано и включено в избирательный бюллетень по 8 кандидатов. В выборах приняли участие более 66 % избирателей города Москвы. Мэром Москвы с результатом в 69,9 % голосов «за» был избран Юрий Михайлович Лужков.

16 декабря 2001 г. состоялись выборы депутатов Московской городской Думы третьего созыва. Выборы прошли во всех 35 одномандатных избирательных округах: Мосгордума была сформирована в полном и правомочном составе. В выборах приняли участие 2 млн. 95 тыс. избирателей – более 30 % от общего числа избирателей в городе. В избирательные бюллетени для тайного голосования были включены 158 кандидатов в депутаты. По результатам выборов в Мосгордуму третьего созыва вошли представители политических партий «Единство», «Отечество – Вся Россия», Союз правых сил, «Яблоко», независимые депутаты. На повторный срок были избраны 9 депутатов Думы второго созыва и 13 депутатов Думы первого созыва.

С 1 августа 2003 г. Мосгоризбирком приступил к развертыванию технических средств усовершенствованной государственной автоматизированной системы «Выборы» на территории города Москвы. Полностью комплексы средств автоматизации системы были введены в эксплуатацию 2 октября 2003 г. За это время были доставлены, развернуты и настроены 2704 единицы программно-технических средств.

В соответствии с требованиями федерального законодательства с сентября 2003 г. в Мосгоризбиркоме началось внедрение подсистемы «Интернет-портал». С этого времени на сайте оперативно представляются и регулярно актуализируются сведения о составе избирательных комиссий города, о кандидатах и партиях, о ходе и итогах голосования по каждому избирательному участку.

7 декабря 2003 г. наступил новый срок выборов главы исполнительной власти столицы. На этих выборах в связи с внесением изменений в действующее

законодательство впервые не избирался вице-мэр. В избирательный бюллетень были внесены фамилии четырех кандидатов (все самовыдвиженцы). В выборах приняли участие 57,54 % избирателей, зарегистрированных на территории Москвы. Мэром столицы вновь был избран Юрий Михайлович Лужков с результатом 3 018 500 чел., или 74,83 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Впервые в истории выборов Московской городской избирательной комиссией была введена практика, при которой для голосования избирателей, не имеющих регистрации по месту жительства, был определен специальный избирательный участок. В результате избиратели, не имеющие регистрации и по этой причине не включенные в списки по месту жительства, смогли принять участие в выборах депутатов Государственной Думы, которые также прошли 7 декабря 2003 г.

14 марта 2004 г. состоялось голосование на выборах депутатов муниципальных собраний 125 внутригородских муниципальных образований. Всего замещалось 1535 депутатских мандатов. По результатам голосования были избраны 1353 муниципальных депутата, по 182 незамещенным мандатам были назначены повторные выборы, которые прошли 16 и 23 мая, а также 5 декабря 2004 г.

1 сентября 2005 г. в печати было опубликовано решение о назначении даты выборов депутатов Московской городской Думы четвертого созыва – 4 декабря 2005 г.

Первоначально в избирательный бюллетень по городскому округу были включены десять избирательных объединений. Однако в дальнейшем впервые в истории была применена мера ответственности за нарушение запрета на разжигание расовой, социальной, религиозной розни при проведении предвыборной агитации: судом была отменена регистрация списка кандидатов от партии «Родина». В выборах приняли участие 2 млн. 417 тыс. избирателей – более 35 % от общего числа избирателей.

Во всех 15 одномандатных избирательных округах победили представители «ЕДИНОЙ РОССИИ». Голоса избирателей по партийным спискам распределились следующим образом:

Партия	Кол-во голосов	Кол-во голосов в процентах	Кол-во мест по партийным спискам
«ЕДИНАЯ РОССИЯ»	1 132 523	47,25	13
Зеленые	63 172	2,64	0
КПРФ	401 405	16,75	4
ЛДПР	191 833	8,00	0
«Народная Воля»	14 316	0,6	0
Партия Жизни	11 4329	4,77	0
ПСС	29 220	1,22	0
«Свободная Россия»	53 204	2,2	0
«Яблоко»	266 295	11,11	3

Таким образом, в Мосгордуму четвертого созыва были избраны списки кандидатов от трех партий: «ЕДИНАЯ РОССИЯ», КПРФ и «Яблоко». На этих выборах депутатами вновь стали 12 депутатов Думы третьего созыва, 4 депутата второго созыва и 6 депутатов первого созыва.

Избирательная кампания проходила в условиях обновленного городского законодательства о выборах: впервые в стране на уровне субъекта Федерации был принят кодифицированный законодательный акт, регулирующий порядок их проведения – Избирательный кодекс города Москвы (Закон города Москвы от 06.07.2005 г. № 38).

Кроме того, выборы впервые проводились по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе: 15 депутатов избирались по одномандатным избирательным округам, а 20 депутатов – по единому городскому избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за городские списки кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями. Это стало важнейшей отличительной особенностью данной избирательной кампании.

В качестве избирательных объединений выступали региональные отделения политических партий, зарегистрированные в Москве. Избирательные блоки не образовывались, поскольку в соответствии с федеральным законом они перестали быть участниками избирательного процесса.

От сбора подписей и внесения избирательного залога освобождались кандидаты и списки кандидатов от региональных отделений тех политических партий, федеральные списки кандидатов которых на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва были допущены к распределению депутатских мандатов.

Новое законодательство значительно повысило роль и ответственность территориальных органов исполнительной власти города Москвы как участников избирательного процесса, что стало заметной особенностью избирательной кампании и улучшило работу по подготовке к голосованию.

Основным направлением развития ГАС «Выборы» в этот период было внедрение комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), что обеспечило повышение доверия участников избирательного процесса к результатам подсчета голосов, сократило время обработки данных и время получения итогов голосования.

С 2005 г. Мосгоризбирком издает учебные программы и методические материалы «В помощь организаторам и участникам выборов». Сборники этой серии готовились ко всем избирательным кампаниям, всего вышло около 50 выпусков. Проводится систематическое обучение руководителей территориальных избирательных комиссий. В феврале 2007 г. было зарегистрировано официальное электронное периодическое издание «Вестник Московской городской избирательной комиссии» по адресу <http://vestnik.mgik.mos.ru>.

2 марта 2008 г. состоялись выборы депутатов муниципальных собраний внутригородских муниципальных образований столицы. По их итогам в городе Москве были сформированы в правомочных составах муниципальные собрания 125 внутригородских муниципальных образований.

Основным электоральным событием 2009 г. стали выборы 11 октября депутатов Московской городской Думы пятого созыва. В них приняли участие более 35 % избирателей города Москвы.

Выборы проходили по мажоритарно-пропорциональной системе: 17 депутатов избирались по одномандатным избирательным округам, 18 депутатов – по единому городскому избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за городские списки кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями.

По итогам выборов голоса избирателей за партийные списки (участвовали шесть партий) распределились следующим образом:

Партия	Кол-во голосов	Кол-во голосов в процентах	Кол-во мест по партийным спискам
ЛДПР	151 498	6,13	0
«Патриоты России»	44 746	1,81	0
«ЕДИНАЯ РОССИЯ»	1 637 403	66,25	15
КПРФ	328 641	13,30	3
«Справедливая Россия»	131 842	5,33	0
«Яблоко»	116 353	4,71	0

К распределению депутатских мандатов были допущены списки кандидатов от двух избирательных объединений: **«ЕДИНАЯ РОССИЯ»** и **КПРФ**. Во всех 17 одномандатных избирательных округах победили представители партии **«ЕДИНАЯ РОССИЯ»**.

Начиная с 4 декабря 2011 г., даты выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, в Москве особое внимание уделяется реализации избирательных прав лицами с ограниченными физическими возможностями. Во взаимодействии с Департаментом социальной защиты населения города Москвы определены избирательные участки, на территории которых компактно проживают слабовидящие и слепые избиратели (23 избирательных участка), изготовлены брошюры с информацией о политических партиях и кандидатах, выполненные азбукой Брайля.

Впервые были образованы избирательные участки на семи вокзалах: Курском, Павелецком, Казанском, Ленинградском, Ярославском, Белорусском и Киевском, а также в аэропорту Внуково.

В это же время на сайте электронного периодического издания «Вестник Московской городской избирательной комиссии» была реализована возможность

онлайн-поиска места голосования, а также информации о включении участника голосования в список избирателей.

При подготовке к выборам Президента Российской Федерации и выборам депутатов муниципальных собраний 4 марта 2012 г. в помощь слепым и слабовидящим избирателям по заказу Городской комиссии изготовлены трафареты, выполненные азбукой Брайля и имеющие прорезы в местах расположения квадратов для проставления отметки о волеизъявлении.

Впервые в истории выборов были установлены камеры видеонаблюдения на всех избирательных участках, образованных по месту жительства избирателей. Также были установлены прозрачные стационарные ящики для голосования.

С 1 июля 2012 г. в состав территории города Москвы вошло 21 муниципальное образование, в том числе два городских округа: Троицк и Щербинка. В июле 2012 г. Московская городская избирательная комиссия сформировала на присоединенной территории две новые территориальные избирательные комиссии.

С 1 ноября 2012 г. в федеральном законодательстве о выборах произошли изменения:

- установлен единый день голосования на региональных и муниципальных выборах – второе воскресенье сентября;
- утвержден срок, на который образуются избирательные округа для проведения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления – 10 лет;
- был определен срок формирования избирательных участков – 5 лет;
- установлен срок действия избранного состава участковых избирательных комиссий – 5 лет.

Распоряжениями глав управ районов города Москвы в декабре 2012 г. сроком на пять лет были образованы избирательные участки по месту жительства избирателей.

В феврале-марте 2013 г. в Москве впервые в соответствии с новым законодательством сроком на пять лет сформированы составы участковых избирательных комиссий, а также резерв составов участковых комиссий.

8 сентября 2013 г., в единый день голосования, состоялись выборы Мэра Москвы (впервые с 2003 года). Учитывая, что московское законодательство о выборах является самым демократичным в стране (предусмотрено самовыдвижение), в них изъявило желание участвовать беспрецедентно большое количество кандидатов — 41 человек. Из них 29 кандидатов в порядке самовыдвижения, 12 – от политических партий. Было зарегистрировано шесть кандидатов: пять – от политических партий, один кандидат – Сергей Семенович Собянин – в порядке самовыдвижения (зарегистрирован на основании подписей избирателей). В выборах приняли участие 32,11 % избирателей. Мэром Москвы в первом туре голосования был избран Сергей Семенович Собянин.

Впервые на выборах регионального уровня была применена система видеонаблюдения за ходом голосования, позволяющая всем заинтересованным лицам

наблюдать за процессом голосования, подсчета голосов и составления протокола об итогах голосования на любом избирательном участке. Широко использовались КОИБ (комплексы обработки избирательных бюллетеней) – ими была оборудована треть избирательных участков.

В период выборов из Избирательного кодекса города Москвы были исключены нормы, касающиеся открепительного удостоверения: при проведении выборов регионального уровня на территории города открепительное удостоверение утратило свою эффективность и не гарантировало участия в голосовании.

Выборы прошли в беспрецедентно открытой и дружественной обстановке по отношению ко всем участникам избирательного процесса. Высокий уровень ответственности и добросовестное отношение к выполнению своих обязанностей со стороны членов избирательных комиссий всех уровней при строгом соблюдении норм действующего законодательства способствовали высокой оценке, данной выборам со стороны общества и средств массовой информации (в том числе иностранных), об этом также свидетельствовало отсутствие жалоб на нарушения избирательного законодательства.

С начала года Московской городской избирательной комиссией проводится подготовка к предстоящим 14 сентября выборам депутатов Московской городской Думы шестого созыва. Так, осуществляется плановое, систематическое обучение руководителей и членов территориальных и участковых избирательных комиссий и других организаторов выборов. Разрабатываются и принимаются нормативные акты, регулирующие различные аспекты предстоящих выборов, а также методические материалы.

Впервые москвичи будут избирать 45 депутатов Московской городской Думы (ранее – 35). На предстоящих выборах законодатель вернулся к форме, существовавшей ранее: все депутаты будут избираться по одномандатным избирательным округам.

Необходимо отметить, что на протяжении всех упомянутых этапов развития избирательной системы города было налажено тесное взаимодействие между Московской городской избирательной комиссией, нижестоящими избирательными комиссиями и Правительством Москвы, отраслевыми и территориальными органами исполнительной власти. В ходе подготовки к выборам органы исполнительной власти не просто формально принимали нормативно-правовые акты об оказании содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий: они действовали в полную силу и на высочайшем профессиональном уровне, всегда поддерживали инициативы Московской городской избирательной комиссии, направленные на широкое обеспечение возможности участия в выборах всех категорий избирателей, реализацию принципов гласности и открытости, оптимизацию избирательного процесса.

Следует отметить и законодательную власть города, которая на протяжении всего этого времени своевременно реагировала на ситуации, требующие

законодательного урегулирования, а также учитывала законодательные инициативы Московской городской избирательной комиссии.

Результат работы в это напряженное двадцатилетие – создание в Москве открытой и слаженно функционирующей избирательной системы. Но можно сделать еще лучше, поэтому необходимо вести работу в следующих направлениях.

Во-первых, предусмотреть возможность досрочного голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и на выборах в органы местного самоуправления. Это позволит реализовать активное избирательное право гражданам, которые в день голосования будут находиться вне территории, на которой проводятся соответствующие выборы.

Во-вторых, обеспечить досрочное голосование избирателей вне помещения для голосования. Это позволит осуществить избирательные права наибольшему числу граждан (в том числе самым активным избирателям – людям преклонного возраста), а также существенно снизит нагрузку в день голосования на работу участковой избирательной комиссии.

В-третьих, исключить из законодательства институт членов комиссий с правом совещательного голоса. Закон предоставил им широкие права, но при этом не предусмотрел для них никаких обязанностей, что ведет к злоупотреблениям со стороны указанной категории лиц. Других представителей кандидатов и политических партий в избирательных комиссиях всех уровней и так достаточно.

В-четвертых, освободить избирательные комиссии от излишних функций, таких как проверка сведений о доходах и имуществе кандидата, контроль за финансированием избирательной кампании избирательных объединений и кандидатов, возложив эти полномочия на правоохранительные органы, налоговую службу, службу финансового мониторинга.

В-пятых, упростить форму Протокола об итогах голосования, оставив в нем только данные, непосредственно относящиеся к результатам голосования. Иные данные можно оформлять отдельными актами с учетом имеющейся в ГАС «Выборы» отдельной задачи «Документы строгой отчетности».

В результате значительно ускорится процедура подсчета голосов избирателей и определения итогов голосования, повысится качество работы участковых избирательных комиссий, будет исключена возможность ряда ошибок при заполнении протокола. Значительно уменьшатся временные и материальные затраты на проводимое перед каждыми выборами обучение членов участковых комиссий.

Есть и вопросы со статусом членов избирательных комиссий. Например, с начала этого года к административной ответственности за нарушения законодательства о массовых мероприятиях, за неповиновение сотрудникам полиции привлечено более 20 членов участковых избирательных комиссий, действующих на территории города. Все они являются представителями двух парламентских партий, все они в определенный момент предъявили удостоверения члена комиссии и заявили, что обладают иммунитетом. Создается впечатление, что отдельные люди идут работать в избирательную комиссию только за тем, чтобы иметь возможность безнаказанно

нарушать закон. Или, например, недавняя история с профессором МГИМО, который сначала был уволен, а затем восстановлен на работе, когда руководству вуза стало известно о том, что он член избирательной комиссии.

Полагаю, что иммунитет в отношении членов избирательных комиссий должен существовать только в период избирательной кампании и быть направлен, как на это указал Конституционный суд, только на обеспечение независимости членов комиссий в период выборов.

Все перечисленное выше приведет к повышению доверия граждан к результатам выборов и работе системы избирательных комиссий. И здесь очень многое зависит от Московской городской Думы как от органа законодательной власти на уровне субъекта Российской Федерации и инициатора дальнейшего развития законодательства на федеральном уровне.

А. В. Грищенко,
канд. экон. наук,
*доцент кафедры общественных финансов
и финансового права
МГУУ Правительства Москвы*

О РОЛИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

В каждом обществе имеются три основные категории организаций: коммерческие, государственные и некоммерческие. Некоммерческие организации (НКО) представляют собой один из фундаментальных самостоятельных секторов экономики.

В СМИ и в литературе общественные объединения, которые не преследуют политические цели в своей деятельности и не финансируются правительствами своих стран, часто носят название «неправительственные организации» (nongovernmental organization). Термин был введен в оборот в 1945 г. Уставом ООН, впоследствии закреплен в целом ряде международных документов и принят внутренним законодательством многих государств. По существу, речь идет о синониме термина «некоммерческие организации».

НКО играют важную социальную, экономическую и политическую роль в обществе как производители услуг, работодатели и правозащитники. Кроме того, они играют менее заметную, но все более отчетливо проявляющуюся роль в развитии гражданского общества, способствуя повышению качества жизни, провозглашая и продвигая гражданские и религиозные ценности.

Российский некоммерческий сектор – это более 410 тыс. организаций, которые работают на местном, региональном и федеральном уровнях.

По своим показателям российский некоммерческий сектор заметно отстает от «третьего сектора» развитых стран (государств Западной Европы и Северной Америки). Так, в РФ доля доходов НКО в ВВП составляет 0,6 %, в то время как в развитых государствах этот показатель достигает 6,5 %. В России в организациях «третьего сектора» занято около 1 % от общей численности трудящихся, в развитых странах число занятых – 7,1 %. Доля социально ориентированных НКО (СО НКО) в РФ составляет 13,5 %, в государствах Западной Европы и Северной Америки – 60–70 % (табл. 1).

Таблица 1

Уровень развития сектора НКО в России и развитых странах

	В России	В развитых странах (средней показатель)
Доля НКО в ВВП	0,6 %	6,5 %
Доля занятых в «третьем секторе»	1,1 %	7,1 %
Доля социально ориентированных НКО от общего числа некоммерческих организаций	13,5 %	60–70 %

Основные организационно-правовые формы НКО в России регламентируются ст. 50 ГК РФ, ст. 116–123 ГК РФ и Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон № 7-ФЗ).

В Законе № 7-ФЗ закреплены основные принципы функционирования НКО и дано более широкое толкование организационно-правовых форм, предусмотренных ГК РФ.

Согласно п. 3 ст. 50 ГК РФ некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

Признаки, позволяющие наиболее точно систематизировать некоммерческие организации, приведены в методологических положениях ООН по статистике (табл. 2)

Признаки, указанные в методологии ООН, нашли отражение и в российском законодательстве: отечественные НКО имеют официальный статус юридического лица (ст. 3 Закона № 7-ФЗ), не ставят извлечение прибыли в качестве основной цели (ст. 2 Закона № 7-ФЗ), выступают независимыми хозяйственными субъектами (п. 1 ст. 48 ГК РФ), обладают организационной структурой органов управления (гл. V Закона № 7-ФЗ), не имеют уставного капитала (за исключением некоммерческих партнерств).

Появление первых кодифицированных норм о НКО относится к середине 1099-х годов и связано с принятием 30 ноября 1994 г. части первой Гражданского кодекса РФ.

Признаки НКО на основании методологических положений ООН

Основные признаки НКО	Комментарии
Официальный юридический статус	Большинство НКО – юридические лица
Независимость	НКО независимы от корпораций, частных лиц и органов государственного управления
Целенаправленность деятельности	Цели указываются в уставе НКО при ее создании
Отсутствие акционерного капитала	В НКО не может быть акционеров
Исключение учредителей из управления текущей деятельностью НКО	Руководство НКО возлагается на группу служащих или исполнительный комитет
Запрет на извлечение выгоды лицами, контролирующими НКО	

Для решения назревших проблем в 1995–1996 гг. был выпущен ряд законов, регулирующих деятельность НКО. Основы деятельности некоммерческого сектора на территории России заложили федеральные законы «О некоммерческих организациях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «Об общественных объединениях». Принятие этих законов привело к быстрому развитию некоммерческого сектора в стране.

Следует отметить, что к концу 1990-х годов определилась тенденция к сокращению форм и методов государственной поддержки некоммерческого сектора, а также к сужению областей их применения, что было обусловлено рядом причин (ухудшением финансового положения государства, наличием фактов злоупотреблений и неправомерного присвоения льгот НКО и т. п.) как объективного, так и субъективно-политического характера. В итоге это выразилось в государственной политике ограничения налоговых льгот (в основном по налогу на прибыль), что заметно ухудшило положение НКО.

С введением в действие с 1 января 2002 г. главы 25 НК РФ, в соответствии с которой были отменены практически все существовавшие льготы по налогу на прибыль в отношении как самих НКО, так и их инвесторов, российское налоговое законодательство последовательно двигалось по пути дальнейшего сокращения налоговых льгот (при одновременном постепенном снижении ставок налогов).

Федеральным законом от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных НКО» внесены изменения в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», в соответствии

с которыми законодательное закрепление получила новая разновидность некоммерческих организаций – социально ориентированные НКО.

С 1 января 2011 г. начался очередной этап реформы государственных (муниципальных) учреждений, предусматривающий жесткое ориентирование порядка использования ими бюджетных средств на достижение конечного результата их финансово-хозяйственной деятельности, который определяется утверждаемыми для них вышестоящими органами государственными (муниципальными) заданиями, а также классификацию этих учреждений на три основные организационно-правовые формы в зависимости от порядка получения и использования ими бюджетных средств (созданы новые типы учреждений – казенные, бюджетные и автономные учреждения).

Президент России Владимир Путин подписал Федеральный закон от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности НКО, выполняющих функции иностранного агента».

НКО, участвующие в политической деятельности, получающие материальную помощь из иностранных источников, будут находиться под особым контролем государства. Закон направлен на организацию общественного контроля за работой объединений, работающих в политической сфере РФ и получающих средства из-за рубежа. Под действие нового закона попали около тысячи НКО.

В налоговой политике до 2013 г. было предусмотрено совершенствование системы налогообложения НКО. Так, на среднесрочную перспективу были намечены и реализованы следующие направления деятельности:

- расширение налоговых стимулов для участия в благотворительной деятельности;
- исключение из налоговой базы по НДС выплат добровольцам за наем жилого помещения и проезд, связанных с осуществлением добровольческой деятельности;
- предоставление НКО права учитывать расходы по формированию резервов предстоящих расходов для уставной деятельности;
- уточнение перечня необлагаемых налогом на прибыль доходов НКО – собственников целевого капитала;
- расширение перечня видов деятельности, поддержка (гранты) которых не учитывается при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций;
- освобождение от налогообложения доходов в виде целевых поступлений на содержание НКО и ведение ими уставной деятельности;
- освобождение от налогообложения доходов в виде целевых поступлений, полученных на формирование фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности;
- содействие развитию благотворительной деятельности через институт социальной рекламы, внесение в законодательство изменений, позволяющих

установить разграничение между понятиями «реклама» и «социальная реклама»;

- освобождение от НДС услуг по уходу за нуждающимся в социальной поддержке и защите и т. д.

Необходимо отметить, что на современном этапе развития НКО занимают существенную нишу во всестороннем развитии государства как центра экономических и социальных отношений.

Таким образом, развитие некоммерческого сектора в России происходит под воздействием национальных особенностей. Для него характерны тенденции быстрого роста и усиливающееся влияние на развитие национальной экономики.

Необходимо отметить, что многие правовые акты о НКО далеки от совершенства, они нередко изобилуют пробелами, повторами и противоречиями. Кроме того, имеется ряд сфер деятельности НКО, законодательно регулируемых явно недостаточно.

По мнению автора, выделение НКО в отдельные виды, которым соответствуют как основные, так и особые организационно-правовые формы юридических лиц, нередко проведено искусственно, при отсутствии либо практически значимых признаков, характеризующих особенности их гражданско-правового положения, либо необходимой для этого реальной потребности. Ниже перечислены отдельные формы юридических лиц, ошибочно отнесенные к НКО:

- потребительские общества и потребительские кооперативы, которые в действительности являются коммерческими организациями – производственными кооперативами;
- товарные, фондовые биржи и негосударственные пенсионные фонды (деятельность направлена на извлечение прибыли) – хозяйственные общества;
- объединения работодателей и торгово-промышленные палаты (по существу являются объединениями юридических лиц);
- общественные фонды – обычные фонды, от которых практически не отличается автономная некоммерческая организация;
- огороднические и садоводческие товарищества, общества взаимного кредитования и взаимного страхования, общины коренных малочисленных народов (не имеют принципиальных формообразующих отличий от потребительских кооперативов);
- некоммерческие партнерства, по целям своей деятельности и организационной структуре близкие к ассоциации (союзу);
- особой организационно-правовой формой юридического лица по закону считается орган общественной самодеятельности, которому статус юридического лица не нужен.

Принятие специальных законов привело к неоправданному увеличению количества форм, видов, типов НКО, и сложившееся многообразие не представляет собой единой системы. Принципы организации и деятельности некоммерческих

организаций оказываются настолько разнородными, что невозможно выделить для них единые квалифицирующие признаки.

Часто отнесение к кругу НКО новых субъектов гражданского права оказывается чисто номинальным, что в свою очередь сводит на нет деление юридических лиц на коммерческие и некоммерческие.

Анализируя всю совокупность принятых нормативных актов в рассматриваемой сфере, можно сделать вывод о необходимости выработки четкого концептуального подхода к формированию системы правовой и налоговой идентификации НКО, который необходимо проводить одновременно с совершенствованием законодательства о коммерческих организациях.

При наличии единой системы организационно-правовых форм станет возможным предоставление со стороны государства налоговых преференций надлежащим субъектам. Выделяя среди НКО получателей льгот, необходимо прежде всего обращать внимание на виды деятельности таких организаций и источники их финансирования.

Организационно-правовые формы НКО как юридических лиц (независимо от вполне возможного сохранения в законе их деления на многочисленные виды соответственно различиям в их основной деятельности) должны быть оптимизированы в зависимости от реальных гражданско-правовых особенностей их внутреннего устройства.

Ю. И. Грищенко,

канд. экон. наук,

доцент кафедры

финансового менеджмента

Финансового университета при Правительстве РФ

ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

Социальное предпринимательство – новое явление в российской практике. Опыт социального предпринимательства начал активно накапливаться с 1970–1980-х годов, после их почти одновременного появления в разных точках мира с различными экономическими и социальными условиями.

Несмотря на то что термин «социальное предпринимательство» сравнительно нов, само явление имеет давнюю историю. Социальное предпринимательство в России уже существовало в конце XIX в. 142 дома трудолюбия было открыто в дореволюционное время более чем в 20 губерниях. Здесь каждый нуждающийся (от одиноких матерей до бездомных) мог найти себе работу, получить приют

и заботу. Идея домов трудолюбия впоследствии получила распространение по всей России.

Социальное предпринимательство – это новый способ социально-экономической деятельности, в котором соединяется социальное назначение организации с новаторством в сфере предпринимательства и достижением устойчивой самоокупаемости.

В современных условиях в российском законодательстве этот вид предпринимательства становится все более актуальным и значимым. Социальное обслуживание в Российской Федерации ежегодно предоставляется более 34 млн. человек – пожилым гражданам, инвалидам, семьям с детьми, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Социальное предпринимательство занимает промежуточное положение между сферами традиционного предпринимательства и благотворительности: от первого оно отличается своими целями – направленностью на социальные изменения, разрешение социальных проблем, а от второй – коммерческим характером деятельности (цели достигаются не путем разовых финансовых вливаний, а посредством организации предпринимательской деятельности).

Во многих странах Запада для социальных предприятий существуют отдельная организационно-правовая форма и отдельный закон. Так, в Великобритании критерием социального характера предпринимательства является условие распределения между акционерами только 35 % прибыли (остальную прибыль они обязаны направлять на социальные задачи).

При организации социального предпринимательства комбинируются коммерческие и некоммерческие формы работы, причем факт выбора той или иной организационной формы – индивидуальный предприниматель, общество с ограниченной ответственностью, кооператив, некоммерческая организация и другие – не отменяет ни коммерческой базы деятельности, связанной с обеспечением самоокупаемости, ни устойчивости решения социальных проблем.

Если некоммерческая организация, занимаясь коммерческой деятельностью, решает с ее помощью социальную проблему и если данная коммерческая деятельность отвечает вышеперечисленным критериям, такая деятельность полностью подпадает под определение социального предпринимательства.

Таким образом, социальные предприниматели в России сегодня делятся на три категории:

- представители специализированных предприятий;
- некоммерческие и благотворительные организации;
- представители малого бизнеса, чья цель – не выгода, а решение проблем социально незащищенных категорий граждан.

На сегодняшний день само понятие «социальное предпринимательство» в российском законодательстве отсутствует. Еще в 2012 г. при Торгово-промышленной палате были созданы Координационный совет по вопросам развития социального бизнеса и предпринимательства и Экспертный совет по развитию

социального предпринимательства при Комитете по политике, инновационному развитию и предпринимательству Государственной Думы РФ, где активно обсуждались проблемы развития социального предпринимательства и введение данного термина в российское законодательство.

С 1 января 2015 г. социальная работа регулируется Федеральным законом № 442-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации». Следует отметить, что в этом законе дается следующее определение: «поставщик социальных услуг – юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы и (или) индивидуальный предприниматель, осуществляющие социальное обслуживание». Однако четкого определения термина «социальное предпринимательство» в данном законе не представлено. Поставщиком социальных услуг может выступать любое юридическое лицо независимо от организационно-правовых форм или индивидуальный предприниматель, осуществляющий деятельность по социальному обслуживанию.

В России в 2007 г. основан первый фонд поддержки социального предпринимательства – Фонд региональных социальных программ «Наше будущее», а в 2011 г. при поддержке Правительства РФ создана автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив» (АСИ).

Комплексная поддержка Фондом «Наше будущее» начинающих социальных предпринимателей включает:

- финансовую поддержку в виде грантов, займов и участия в уставном капитале;
- обучение и консультирование по актуальным вопросам их деятельности, включая бизнес-планирование и т. д.

Агентство стратегических инициатив занимается продвижением новых проектов, связанных с реализацией комплекса мер в экономической и социальной сферах. В структуре АСИ выделяются три основных направления деятельности:

1. «Социальные проекты» – поддержка, создание и развитие социальных учреждений.
2. «Новый бизнес» – оказание поддержки молодым талантливым предпринимателям.
3. «Молодые профессионалы» – создание и поддержка профессиональных ассоциаций и объединений работников и др.

В целях оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в бюджете города Москвы ежегодно предусматриваются средства на реализацию соответствующих мероприятий. Департамент науки, промышленной политики и предпринимательства города Москвы осуществляет функции по разработке и реализации государственной политики, связанной с поддержкой и развитием предпринимательства в столице, формированием благоприятного инвестиционного климата, предоставлением государственных услуг и др.

В соответствии с распоряжением Правительства Москвы от 7 марта 2012 г. № 105-РП создано подведомственное Департаменту науки, промышленной

политики и предпринимательства государственное бюджетное учреждение «Малый бизнес Москвы», основной целью деятельности которого является обеспечение реализации мероприятий по поддержке субъектов столичного малого и среднего предпринимательства.

Основным нормативным документом, отражающим государственную поддержку социального предпринимательства в Российской Федерации, является приказ Минэкономразвития России № 220 от 24 апреля 2013 г. «Об организации проведения конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, бюджетам которых в 2013 году предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства субъектами Российской Федерации». Чтобы участвовать в конкурсе, субъект РФ должен взять на себя обязательства по созданию и развитию социального предпринимательства.

В соответствии с приказом № 220 социальный предприниматель должен обеспечивать занятость инвалидов, матерей, имеющих детей в возрасте до 3 лет, выпускников детских домов, а также лиц, освобожденных из мест лишения свободы в течение последних 2 лет.

Существенным условием является то, что среднесписочная численность указанных категорий граждан среди вышеперечисленных работников должна составлять не менее 50 %, а доля в фонде оплаты труда – не менее 25 %. Также социальный предприниматель должен предоставлять услуги (производство товаров) в следующих сферах деятельности:

- социальное обслуживание граждан, услуги здравоохранения, физической культуры и массового спорта, проведение занятий в детских и молодежных кружках, секциях, студиях;
- оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;
- обеспечение культурно-просветительской деятельности (театры, школы-студии, музыкальные учреждения, творческие мастерские и т. д.

Следует отметить, что приказом № 220 были сужены сферы деятельности социальных предпринимателей, несмотря на то что в соответствии с законодательством они могут работать во всех отраслях экономики.

Для работы социальных предприятий, действующих в форме некоммерческой организации, существенным шагом вперед стала Программа поддержки социально ориентированных НКО – следствие Федерального закона от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». Эта программа предусматривает выделение на конкурсной основе государственного финансирования некоммерческим организациям, занимающимся социальной поддержкой и защитой граждан, благотворительной деятельностью и др.

Таким образом, несмотря на государственную поддержку, социальное предпринимательство — деятельность, связанная с финансовым и предпринимательским

риском. А законодательное закрепление термина «социальный предприниматель» и принятие отдельного федерального закона для этого вида бизнеса будет способствовать дальнейшему развитию социального предпринимательства в России.

Литература

Грищенко Ю. И. Тенденции и направления развития социального предпринимательства в России // Некоммерческие организации в России. 2013. № 4.

Зверева Н. Законодательное регулирование деятельности социальных предпринимателей // Режим доступа: <http://www.nb-fund.ru/news/dmitriy-medvedev-sotsialnomu-predprinimatelstvu-nuzhen-zakon.html> (дата обращения – 7 октября 2013 г.).

Зверева Н. О социальном предпринимательстве как источнике финансово-экономической устойчивости российских негосударственных некоммерческих организаций // Режим доступа: <http://www.nkozakon.ru/materials/365/>

Социальное предпринимательство в России и в мире: практика и исследования / отв. ред. А. А. Московская. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.

Л. М. Долинская,
*врач Центра лечебной физкультуры
и спортивной медицины
Федерального медико-биологического
агентства России*

В. В. Долинская,
*докт. юрид. наук, профессор кафедры
гражданского и семейного права
Московского государственного
юридического университета
им. О. Е. Кутафина*

ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Анализ законов о федеральном бюджете, документов Госкомстата и Минфина РФ свидетельствует о сокращении с 2011 г. расходов на финансирование федеральных целевых программ за счет средств федерального бюджета по приоритету «Социальная инфраструктура» и расходов федеральной адресной инвестиционной программы социального комплекса. Одновременно наблюдается

увеличение расходов субъектов Российской Федерации в этой сфере. Так, в 2012 г. на Адресную инвестиционную программу города Москвы было выделено 356,455 млрд. рублей бюджетных ассигнований, в 2013 г. эта цифра составила 502,664 млрд. рублей; на 2014 г. запланировано 374 953,768 млн. рублей, а на 2015 г. – 379 254,8495 млн. рублей¹. При этом, например, на развитие здравоохранения в 2014 г. запланировано 9472,0 млн. рублей, в 2015 г. – 17 555,0 млн. рублей, в 2016 г. – 18 129,0 млн. рублей.

С учетом общемировой тенденции так называемого сокращения государственного вмешательства в социальную сферу, ограниченности бюджетных средств и необходимости разработки плюралистической системы источников финансирования следует четко определять направления бюджетных инвестиций на каждом уровне.

В первую очередь следует исключить смешение публичных и социальных услуг, которое, на наш взгляд, встречается на всех уровнях правового регулирования.

Например, в докладе Московской городской Думы «О состоянии законодательства города Москвы в 2012 году» в раздел 3 «Социальное законодательство» включены подразделы:

3.1. Состояние законодательства в сфере социальной защиты инвалидов в части профориентации и трудоустройства;

3.2. Состояние законодательства в сфере религиозных отношений;

3.3. Состояние законодательства в сфере развития институтов гражданского общества и взаимодействия с ними;

3.4. Состояние законодательства в сфере физической культуры и спорта;

3.5. Состояние законодательства и правоприменительной практики в сфере молодежной политики, отдыха и оздоровления детей, опеки и попечительства несовершеннолетних;

3.6. Состояние законодательства в сфере здравоохранения и охраны общественного здоровья.

Однако услуги в сфере здравоохранения оказывают как государственные и муниципальные, так и частные организации и даже индивидуальные предприниматели. Значит ли это, что государство на уровне Российской Федерации или субъекта Российской Федерации должно финансировать и последних?

В социальное законодательство, как правило, включают образование (пример тому рубрикация в докладе Московской городской Думы «О состоянии законодательства города Москвы в 2011 году»). В то же время в п. 3 ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² провозглашены гарантии общедоступности и бесплатности только дошкольного, общего (начального, основного и среднего) образования, среднего профессионального образования, в отношении высшего образования предусмотрены

¹ См., например: постановление Правительства Москвы от 10.09.2013 г. № 591-ПП «Об Адресной инвестиционной программе города Москвы на 2014–2016 годы».

² См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598; <www.pravo.gov.ru> 30.12.2012 г.

ограничения бесплатности – конкурсная основа и только однократное получение образования данного уровня.

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52143-2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг» (принят постановлением Госстандарта РФ от 24 ноября 2003 г. № 327-ст) подразделяет социальные услуги в зависимости от их назначения на следующие основные виды:

- социально-бытовые, направленные на поддержание жизнедеятельности граждан в быту;
- социально-медицинские, направленные на поддержание и улучшение здоровья граждан;
- социально-психологические, предусматривающие коррекцию психологического состояния граждан для их адаптации в среде обитания (обществе);
- социально-педагогические, направленные на профилактику отклонений в поведении и аномалий личного развития клиентов социальных служб, формирование у них позитивных интересов, в том числе в сфере досуга, организацию их досуга, оказание содействия в семейном воспитании детей;
- социально-экономические, направленные на поддержание и улучшение жизненного уровня;
- социально-правовые, направленные на поддержание или изменение правового статуса, оказание юридической помощи, защиту законных прав и интересов граждан.

Однако, как указано в разделе 1 «Область применения», этот стандарт распространяется на социальные услуги, предоставляемые населению государственными, муниципальными и иных форм собственности учреждениями социального обслуживания, а также гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица.

Представляется, что ответ следует искать в ст. 71 и 72 Конституции РФ и Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности ОК 029-2001 (ОКВЭД) (КДЕС. Ред. 1) (введен в действие постановлением Госстандарта РФ от 6 ноября 2001 г. № 454-ст. Например, ст. 71 Конституции РФ относит к ведению Российской Федерации:

- регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защиту прав национальных меньшинств, пункт в);
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации, пункт е);
- судоустройство; прокуратуру, пункт о).

Эти вопросы затрагивают интересы общества, но общества в целом. Аналогично можно найти в п. 2 ст. 1 ГК РФ, согласно которой гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и в той мере, в какой это

необходимо «в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Таким образом, частным правам противопоставлены публичные интересы, обеспечивающие функционирование государства как такового. Применительно к услугам мы говорим о бюджетных неперсонифицированных услугах коллективного потребления, услугах обществу.

Статья 72 Конституции РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, например:

- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, пункт е);
- координацию вопросов здравоохранения; защиту семьи, материнства, отцовства и детства; социальную защиту, включая социальное обеспечение, пункт ж);
- трудовое, семейное, жилищное законодательство, пункт к).

Эти вопросы затрагивают интересы конкретного индивида как части социума, т. е. речь идет об адресных (персонифицированных) услугах, услугах населению.

Примечательно, что в разделе L «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» ОКВЭД разделены, например, деятельность в области юстиции и правосудия, деятельность по обеспечению общественного порядка и безопасности, деятельность по обеспечению безопасности в чрезвычайных ситуациях (публичные, на наш взгляд, услуги) и деятельность в области обязательного социального обеспечения (социальные услуги в широком смысле слова¹).

Несомненно, что привлечение к финансированию публичных интересов, публичных услуг частного капитала недопустимо. Что касается социальных услуг (и соответственно правового регулирования социальной сферы), то здесь всё не так однозначно. В рыночной экономике не может быть бесплатных услуг. Они всегда оплачиваются или самим потребителем, или третьим лицом.

При решении вопроса о бюджетном финансировании адресных (персонифицированных) услуг населению следует учитывать социальные и экономические приоритеты.

Социальные приоритеты означают выбор целей и адресатов бюджетного финансирования. Экономические приоритеты предполагают учет разных источников финансирования и привлечение дополнительных инвестиций. В каждом из этих блоков и при их пересечении возникают проблемы. Приведем некоторые примеры.

Применительно к адресатам бюджетного финансирования представляется, что речь идет о социально слабым (ранее говорили «незащищенным») слоям населения – инвалидах, детях-сиротах, одиноких пенсионерах.

¹ См. также следующие разделы: М «Образование», Н «Здравоохранение и предоставление социальных услуг», О «Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг».

Как правило, государство, общество ответственно за причины инвалидности. Федеральным законом от 3 июня 2012 г. № 46-ФЗ ратифицирована Конвенция о правах инвалидов, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 13 сентября 2006 г., которая в соответствии со ст. 15 Конституции РФ стала составной частью правовой системы России, а ее положения – обязательными для применения.

На федеральном уровне при росте числа льгот организациям, оказывающим услуги инвалидам, и работодателям инвалидов ухудшился режим налогообложения самих инвалидов. Если Российская Федерация предоставляет инвалидам с детства, инвалидам I и II групп только налоговый вычет в размере 500 руб. за каждый месяц налогового периода (п. 2 ст. 218 НК), то субъекты РФ в зависимости от числа инвалидов на их территории и от дефицита рабочей силы могли бы предоставлять освобождение от налога на остальную сумму доходов. Это средство профилактики иждивенческих настроений, роста числа занятых за счет привлечения инвалидов. Незатратной для бюджета субъектов РФ была бы мера социальной поддержки работающих инвалидов – установление дополнительно к ст. 179 ТК преимущественного права инвалидов на сохранение рабочего места при сокращении численности или штата работников.

Законными представителями несовершеннолетних детей являются их родители, опекуны и попечители, обязанные их содержать (например, ст. 31 ГК, ст. 80 СК). В их отсутствие эти обязанности исполняет государство (например, п. 2 ст. 123 СК и др.). Однако, если речь идет не о сиротах, стоит активнее применять п. 2 ст. 80 и п. 2 ст. 84 СК о взыскании алиментов вплоть до направления якобы не имеющих средств для их уплаты на общественно полезные работы в принудительном порядке.

Одинокими следует признавать пенсионеров, не имеющих трудоспособных совершеннолетних детей и иных членов семьи, обязанных их содержать (п. 1 ст. 87 гл. 15 СК), а не проживающих отдельно. Только при их отсутствии государство оказывает одиноким пенсионерам социальную поддержку, в иных случаях целесообразнее в рамках практики студентов юридических вузов, бесплатной юридической помощи обеспечить взыскание алиментов в судебном порядке.

Федеральные и региональные доплаты не должны дублировать друг друга, они должны быть направлены на разные цели.

Указом Президента РФ установлены доплаты неработающим родителям детей-инвалидов. При этом игнорируются инвалиды с детства, большинство которых не могут устроить личную жизнь, и их родители, которые продолжают участвовать в содержании своих уже совершеннолетних детей, для чего необходимо работать. Доплата из бюджета субъекта РФ или муниципального образования работающим родителям инвалидов с детства, совместно с ними проживающих, была бы не только материальной поддержкой, но и мерой пропаганды сохранения семейных отношений, предупреждения отказа от таких детей.

Общей проблемой правового регулирования в социальной сфере является декларативность и необязательность исполнения. Возможности государства

не обеспечивают взятых обязательств. В этих условиях необходимо пересмотреть сами принципы такого правового регулирования и бюджетного инвестирования.

Создана рабочая группа Государственного Совета Российской Федерации по вопросу «О мерах по повышению эффективности бюджетных расходов». Согласно Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р, осуществляется переход к утверждению «программного» бюджета. С 2012 г. в Москве начато внедрение программно-целевого метода формирования системы распределения бюджетных средств.

Следует перейти на целевое финансирование развития социальной сферы; четче определять цели и адресатов бюджетного финансирования, в ряде случаев отказавшись от расширения мер и адресатов социальной поддержки в пользу исполнения уже принятых на себя обязательств по жизненно важным показателям; повысить результативность и эффективность целевых программ; избегать дублирования федеральных и региональных доплат путем ориентирования их на разные цели; активнее привлекать частный капитал и работодателей.

В. Б. Израелян

канд. юрид. наук,

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

МГУУ Правительства Москвы

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ГОРОДЕ МОСКВЕ

Законотворчество как деятельность высшего законодательного органа государственной власти по установлению, изменению или отмене правовых норм, внешне закрепляемых в форме закона, является основой правотворчества – одного из приоритетных направлений деятельности любого государства. Качество законов как результата правотворческой деятельности позволяет судить о степени демократичности, цивилизованности и правовой культуры государства.

Посредством правотворческой деятельности государства выявляются, определяются и подвергаются анализу потребности в нормативном правовом урегулировании общественных отношений, в подготовке и принятии компетентными субъектами в установленных процедурных формах нормативно-правовых актов.

Конституция Российской Федерации в п. 2 ст. 5 предусмотрела возможность республик иметь свою конституцию и законодательство, а для краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов – свой устав и законодательство.

После конституционного закрепления приоритета федерального законодательства над региональным и определения вопросов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов был дан старт формированию законодательства субъектов Российской Федерации собственными силами с помощью созданных на выборной основе региональных парламентов.

С момента учреждения в октябре 1993 г. Московская городская Дума стала олицетворением регионального парламентаризма, поскольку совмещала в себе статус законодательного органа как столицы государства, так и субъекта Российской Федерации.

За 20 лет своей успешной деятельности Московская городская Дума сформировала основательную законодательную базу, включающую в себя более семисот действующих законов, регулирующих наиболее важные сферы городской жизни. В общей сложности за указанный период столичный парламент принял более 1100 законов города Москвы и 5500 постановлений.

Особо следует отметить налаженный уровень взаимодействия депутатов Московской городской Думы с жителями города. Этому способствует стабильный график приема населения, а также внедрение инновационных технологий обработки электронных обращений, которые могут направляться в адрес МГД через информационную сеть Интернет.

Обращаясь к системе правового регулирования организации деятельности Московской городской Думы, следует отметить, что по сравнению с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации вопросы законотворческой деятельности в столице проработаны более подробно и имеют не подзаконное, а законодательное регулирование.

Так, уже в первой статье Устава города Москвы¹ отмечается, что город Москва имеет территорию, население, органы государственной власти и свое законодательство. Устав города также закрепляет основы народовластия и статус законодательного органа государственной власти столицы.

Однако ключевым с позиции правового регулирования законодательной деятельности следует считать Закон города Москвы от 14 ноября 2001 г. № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы»², который установил предметы регулирования законов и постановлений Думы, а также подробно определил основные этапы законотворческой работы.

Закон настолько подробно раскрывает специфику законодательной деятельности московского парламента, что даже в Регламенте Московской городской Думы, утвержденном постановлением от 16 ноября 2005 г. № 320, более 10 статей носят отсылочный характер к Закону № 70.

И если Закон «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» стал своего рода стержнем законодательного процесса в столице,

¹ См.: Ведомости Московской городской Думы. 1995. № 4.

² Там же. 2002. № 2. Ст. 301.

то принятый гораздо позже, в 2009 г., Закон «О правовых актах города Москвы»¹ существенно повысил планку качества правотворческой деятельности в городе в целом.

Указанный закон установил иерархию правовых актов города Москвы, а также определил их соотношение по юридической силе, ввел основные понятия и требования к юридической технике разработки правовых актов, а также обязанность проведения их лингвистической, правовой, а в ряде случаев и антикоррупционной экспертизы.

Таким образом, два принципиально важных закона – «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» и «О правовых актах города Москвы» – в совокупности с Регламентом МГД составляют правовую основу законодательной деятельности в столице и в принципе могли бы стать основой для разработки и принятия Законодательного кодекса города Москвы как этапа совершенствования и систематизации московского законодательства. Подобная систематизация обусловлена, по нашему мнению, необходимостью приведения законодательного процесса в городе к более доступному для общественности состоянию.

Мы предлагаем введение в Законодательный кодекс города Москвы следующих глав.

1. Понятие, принципы и содержание законодательной деятельности.
2. Субъекты законодательной инициативы в городе Москве (включая гражданскую инициативу).
3. Юридическая техника разработки проектов законодательных актов города Москвы.
4. Экспертиза проектов законодательных актов города Москвы.
5. Законодательный процесс в городе Москве.
6. Порядок опубликования и вступления в силу законов города Москвы.
7. Планирование и прогнозирование законодательной деятельности в городе Москве.
8. Правовой мониторинг законодательства города Москвы.
9. Публично-правовая ответственность субъектов законодательной деятельности в городе Москве.

Для разъяснения необходимости введения института публично-правовой ответственности следует отметить, что в условиях отсутствия института отзыва депутата МГД вопрос ответственности не только за участие в работе законодательного органа, но и за предложенные и внесенные законодательные инициативы (не с позиции их возможного противоречия Конституции РФ и федеральному законодательству, а с позиции социальной или экономической оправданности и обоснованности) должен быть разрешен на законодательном уровне, особенно в содержании Законодательного кодекса города Москвы.

¹ См.: Ведомости Московской городской Думы. 2009. № 8. Ст. 214.

Вовлеченность москвичей в законотворческую деятельность на различных ее стадиях не только обеспечит принятие актуальных и эффективных законодательных актов, но и будет способствовать развитию правовой культуры общества, ощущающего свою причастность к решению наиболее важных городских вопросов, которые законодатель мог бы выносить на согласование с жителями.

Как уже отмечалось выше, на официальном сайте Московской городской Думы имеются разделы, предоставляющие интернет-пользователям возможность ознакомиться с законопроектами, находящимися на рассмотрении парламента, обратиться в адрес законодателя посредством интернет-приемной, принять участие в интерактивном опросе или просто наблюдать за заседаниями палаты в рамках прямой трансляции.

Все это в значительной степени повышает осведомленность простого горожанина о законодательной деятельности, однако информационный поток, к сожалению, остается односторонним, вследствие чего реакция законодательной власти на острые нужды общества может оставаться несвоевременной.

Прозрачность деятельности органа государственной власти, вне всякого сомнения, важное демократическое достижение российской действительности, однако возможность совместного взаимодействия общества и власти в большей степени отвечает принципам и целям демократического государства.

Каким же образом можно обеспечить надлежащий уровень взаимодействия, который отвечал бы интересам и общества, и власти, в частности власти законодательной?

К сожалению, эффективность реализации Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» давно вызывает больше нареканий, чем восторгов.

Подобное «письменное» взаимодействие общества с органами государственной власти отличается низким качеством отклика по существу и большим объемом формальных и бессодержательных отписок.

Урегулирование вопроса взаимодействия с обществом посредством прямого приема населения депутатами Московской городской Думы возможно, но в целом это в большей степени решение вопросов субъективного характера отдельно взятого заявителя в конкретной ситуации. Полагаем, что этот непростой вопрос можно разрешить, совершенствуя официальный сайт МГД.

Речь идет о постоянном и взаимном информационном обмене Московской городской Думы и жителей столицы посредством интерактивных опросов, цели, задачи и содержание которых предлагается поднять на принципиально новый уровень.

Общий анализ проведенных на сегодняшний день интерактивных опросов свидетельствует о том, что в среднем на поставленный на сайте вопрос отвечают от 20 до 70 человек.

Так, на вопрос «Как часто Вы посещаете сайт Московской городской Думы» в 2006 г. ответили всего 19 человек. Конечно, бывают и исключения. Так,

проводившийся с апреля по май 2011 г. опрос об отношении к инициативе запретить курение в общественных местах (ресторанах, гостиницах, подъездах жилых домов) привлек внимание 926 респондентов.

Тем не менее указанные цифры свидетельствуют, с одной стороны, о желании законодателя ознакомиться с позицией горожан, а с другой – о фактическом нежелании жителей города участвовать в законотворческой деятельности в силу собственной пассивности или отсутствия уверенности быть услышанным.

Полагаем, что активное вовлечение жителей города Москвы в участие в подобных опросах возможно при соблюдении следующих условий.

Во-первых, обязательная регистрация посетителей сайта Московской городской Думы, желающих принять участие в интерактивных опросах.

Во-вторых, непосредственное заверение законодателем жителей города, что результаты опроса обязательно найдут свое отражение в ходе законотворческой работы.

В-третьих, информирование жителей города о содержании интерактивного опроса через муниципальную прессу.

Кроме того, интерактивные опросы проводятся преимущественно по уже принятым законам, в то время как следует обеспечить вовлеченность жителей города в законотворческую деятельность путем предварительного обсуждения актуальных законопроектов, находящихся на рассмотрении в парламенте, а также анализа системы оценок применительно к каждому законопроекту – от степени его важности и актуальности до возможности отложения его рассмотрения на более поздний период.

Полагаем, что обязательным элементом сайта не только Московской городской Думы, но и Правительства Москвы должен стать своеобразный «барометр состояния общества», в рамках которого можно было бы вынести на общее обсуждение наиболее значимые для столицы темы (к примеру, «Состояние ЖКХ», «Транспорт», «Безопасность», «Торговля», «Межнациональные отношения» и т. п.). Отмечая наиболее важный для себя в определенный момент времени пункт указанного «барометра», житель столицы обозначит ключевые для него направления, требующие усиленного внимания и анализа со стороны городских властей.

Еженедельно или ежемесячно реагируя на заданную «барометром» тему, в частности на сайте Московской городской Думы, можно сразу подготовить ряд интерактивных опросов по наиболее актуальным вопросам указанной тематики.

Подобные меры будут способствовать развитию законотворческой деятельности в городе по принципу «на опережение», т. е. до возникновения социального напряжения.

В заключение следует отметить, что жители столицы всегда возлагали и будут возлагать надежду на законодательную власть Москвы. Общие проблемы, с которыми мы сталкиваемся ежедневно, не оставляют власть равнодушной к нуждам жителей столицы, однако и время, и условия развития городского управления свидетельствуют о необходимости более сплоченного взаимодействия органов

государственной власти города Москвы с жителями города. И главная роль в рамках данного взаимодействия принадлежит именно Московской городской Думе.

А. М. Крылова,
*соискатель МГУУ
Правительства Москвы*

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственное управление в электроэнергетике РФ осуществляется с целью обеспечения ее устойчивого развития и надежного функционирования, а также повышения энергетической безопасности страны.

В сфере электроэнергетики можно выделить следующие наиболее важные функции государственного управления:

- государственное регулирование и контроль деятельности субъектов естественных монополий, включая регулирование их инвестиционной деятельности;
- государственное регулирование цен (тарифов) на отдельные виды продукции (услуг), перечень которых определяется федеральными законами, и их контроль;
- государственное антимонопольное регулирование и контроль;
- управление собственностью государства в энергетике;
- осуществление федерального государственного энергетического надзора;
- осуществление экологического надзора в энергетике.

Функции государственного управления в электроэнергетике осуществляются на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и уровне местного самоуправления (ограниченно, в рамках законодательства).

Государственное регулирование цен (тарифов) на энергоресурсы является одной из важнейших функций государства, оно необходимо, так как эластичность энергопотребления очень низкая, особенно в энергоемких отраслях экономики. Поэтому результатом полного освобождения цен на энергоресурсы будет не снижение их потребления, а соответствующий рост цен на продукцию других отраслей.

В электроэнергетике государственное регулирование направлено на упорядочение отношений между субъектами рынка электрической и тепловой энергии и мощности с целью обеспечения баланса интересов поставщиков и потребителей энергоресурсов в стране. Регулирование связано с принятием нормативно-правовых актов.

Нормативные правовые акты в области государственного регулирования отношений в сфере электроэнергетики принимаются в соответствии с федеральными законами Правительством Российской Федерации и уполномоченными федеральными органами исполнительной власти. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не вправе принимать нормативные правовые акты, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Федеральным органом исполнительной власти по регулированию естественных монополий, осуществляющим государственное регулирование цен (тарифов) в электроэнергетике, а также цен на иные виды товаров (работ, услуг), подлежащих государственному регулированию в соответствии с законодательством Российской Федерации, является Федеральная служба по тарифам (ФСТ).

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют региональный государственный контроль за ценами (тарифами) на электрическую и тепловую энергию и мощность и за деятельностью поставщиков такой энергии в части обеспечения надежного снабжения потребителей, в том числе населения. Они также имеют полномочия утверждать инвестиционные программы субъектов энергетики и контролировать их исполнение.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе передавать органам местного самоуправления полномочия на государственное регулирование тарифов на тепловую энергию (за исключением производимой в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), отпускаемую от источника тепловой энергии, обеспечивающего снабжение потребителей, расположенных на территории одного муниципального образования.

Органы государственной власти осуществляют в рамках функции регулирования особый вид руководства – методическое руководство, которое включает методические указания, регламенты и рекомендации.

На сегодняшний день актуален вопрос разработки методических указаний для организации раздельного учета доходов и затрат по видам деятельности предприятий, поставляющих энергоресурсы, так как утвержденные стандарты раскрытия субъектами оптового и розничных рынков информации для органов регулирования и потребителей предполагают такое разделение показателей. Отсутствие унифицированных подходов к организации такого учета доходов и затрат по видам осуществляемой деятельности приводит к тому, что часть затрат по нерегулируемым видам деятельности включается в сумму затрат по регулируемым видам деятельности и, как следствие, влияет на увеличение тарифов на энергоресурсы.

Методические указания ФСТ по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую и тепловую энергию на розничном (потребительском) рынке определяют порядок ценообразования, в соответствии с которым регулирование тарифов (цен) основывается на принципе обязательности раздельного учета организациями, осуществляющими регулируемую деятельность, объемов продукции (услуг), доходов и расходов по производству, передаче и сбыту энергии в соответствии

с законодательством Российской Федерации. Однако практических рекомендаций по организации такого учета в рамках существующего бухгалтерского учета предприятий не дается.

Раздельный бухгалтерский учет хозяйственных операций предполагает четкое разделение в учете доходов от различных видов деятельности, расходов по этим же видам деятельности, имущества и обязательств, относящихся к различным видам деятельности. В обязательном порядке раздельный учет должен быть организован на предприятиях, которые осуществляют регулируемые виды деятельности в сфере электро- и теплоснабжения. Отсутствие ведения раздельного учета рассматривается как административное нарушение.

Раздельный учет представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и распределения учетной информации о доходах и расходах по осуществляемым компаниями видам деятельности.

Вид деятельности – это совокупность однородных услуг и продуктов, предоставляемых потребителям, которые в методическом аспекте одновременно представляются и как область множества «продукты», и как область множества «затраты». В практическом плане, чтобы реализовать раздельный учет доходов и затрат на счетах бухгалтерского или управленческого учета, вид деятельности может быть выражен счетом, транзитным счетом или аналитическим признаком.

Затраты, которые могут быть непосредственно перенесены на виды деятельности, традиционно рассматриваются как прямые затраты. Чем больший перечень затрат может быть признан прямыми затратами, тем проще будет вся система раздельного учета в компании.

Объекты затрат при раздельном учете могут рассматриваться как продукто-ориентированные и клиенто-ориентированные. Первый вид связан с полным циклом создания продукта, а второй – с полным циклом продажи данному покупателю. Практически не может иметь место распределение продукто-ориентированных затрат на объект затрат типа «покупатель» и наоборот.

На практике нецелесообразно ограничиваться расчетом только себестоимости произведенного продукта или абстрактной стоимости обслуживания клиента. Возникает потребность в оценке полной себестоимости объектов затрат. В этих целях в системе раздельного учета необходимо создавать срезы «покупатели – продукты» или «продукты – покупатели», в которых к себестоимости объектов типа «покупатели» прибавляется себестоимость объектов типа «продукт» и наоборот. Итоги этих расчетов используются для оценки рентабельности производства и продажи отдельных продуктов, а также производства продукции и продажи ее определенным покупателям.

В раздельном учете целесообразно создать следующие срезы:

- «продукты – покупатели», в котором к стоимости каждого продукта прибавляются доли стоимости обслуживания каждого покупателя пропорционально определенным показателям: доля продаж данного продукта данному покупателю в продажах данному покупателю, доля рентабельности и т. п.;

– «покупатели – продукты», в котором к стоимости каждого покупателя прибавляются доли стоимости каждого продукта пропорционально определенным показателям: доля продаж данному покупателю данного продукта в продажах всем клиентам этого продукта, доля рентабельности и т. п.

Создание таких срезов может применяться при выборе дополнительных услуг, которые предпочтительнее развивать для населения или для крупных предприятий и т. д.

Анализ структуры расходов (затрат) показывает, что не всегда удается отнести определенные статьи затрат однозначно и в полном объеме на основную (в том числе регулируемую) деятельность компании: например, расходы на оплату труда руководства и соответствующие им суммы отчислений из ФОТ являются косвенными затратами и их величину следует разделить на основную и прочую деятельность. Таким образом, необходимо разработать методику, которая позволила бы определить принципы и порядок распределения косвенных затрат по видам деятельности предприятий, что способствовало бы более эффективному управлению затратами и ценообразованием на платные услуги компаний, выявлению неэффективных издержек, своевременному принятию мер по их снижению или предотвращению.

Одной из важнейших задач, решаемой при внедрении системы раздельного учета, является выбор источника или источников первичной информации и, соответственно, ее структуры.

Для распределения накладных расходов можно использовать как традиционный метод, применяемый в рамках бухгалтерского и налогового учета, так и ABC-метод, который подвергает затраты более глубокой детализации и использует более сложный алгоритм распределения затрат на виды деятельности.

Положительной стороной традиционного метода следует признать интуитивную понятность и простоту расчетов, не требующих значительных усилий для сбора и обработки информации, тогда как ABC-метод весьма трудоемкий, на практике требует значительных затрат на внедрение и использование. Однако инвестиции в совершенствование учетной системы могут дать серьезное улучшение качества принимаемых решений, которое окупит дополнительные затраты.

Процессно-функциональный учет затрат (ABC-метод) и результатов деятельности предприятия предназначен для определения стоимости и других характеристик работ, услуг в целом и в разрезе их потребителей на основе систематизации расходов по процессам, функциям и ресурсам, задействованным в процессе производства и реализации работ, услуг, в маркетинге, техническом обеспечении, обслуживании и т. д.

При функциональном учете затраты предприятия группируются вначале по процессам и функциям производственно-хозяйственной деятельности, а затем относятся на себестоимость конкретных работ, услуг. Все функции производственно-хозяйственной деятельности детализируются, подразделяясь на составные

части – операции. В основе данного учета лежит понятие «действия». Эти действия требуют материальных, трудовых, финансовых ресурсов.

Процессы при таком подходе можно классифицировать следующим образом:

- основные процессы – включают в себя процессы, непосредственно создающие объекты затрат (впоследствии их стоимость можно прямо отнести на объекты затрат);
- вспомогательные процессы – включают в себя процессы, обеспечивающие поддержку других процессов (их стоимость не относится прямо к продукции или услугам предприятия);
- обслуживающие процессы – включают в себя процессы, создающие условия для нормального функционирования ресурсов определенного вида (впоследствии их стоимость переносится на обслуживаемые ими ресурсы);
- управленческие процессы – включают в себя операции, осуществляющие управление как основными, так и обслуживающими операциями (впоследствии их стоимость переносится на все операции участка управления).

Каждый процесс или действие требует затрат соответствующих ресурсов. Эти затраты определяются с использованием средств и методов управленческого или бухгалтерского учета, в частности группировки предстоящих и имевших место затрат по местам формирования и центрам ответственности.

Группировка информации о процессах и действиях, имеющих место на предприятии в разрезе структурных подразделений, позволяет достичь полноты характеристики процессов производственно-хозяйственной деятельности, а также выявить требования к оперативной отчетности в части действий, в разрезе которых должна быть представлена информация о затратах используемых ресурсов.

Закрепление производственных функций за структурными подразделениями и их участие в процессах необходимо для осуществления раздельного учета на предприятии, так как описанные принципы закрепления процессов и функций позволят сформировать такую схему движения затрат, при которой затраты по процессам и функциям отслеживаются по видам хозяйственных операций.

Таким образом, правильно организованная система раздельного учета на предприятии не только направлена на соблюдение норм законодательства, но также играет ключевую роль в процессе управления затратами и ценообразованием, и именно разработка методических рекомендаций по организации обязательного раздельного учета организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, объема продукции (услуг), доходов и расходов на производство, передачу и сбыт электрической и тепловой энергии, является первостепенной задачей государства в области государственного управления энергетикой.

По мнению автора статьи, одной из важнейших функций государства на федеральном уровне на сегодняшний день является разработка подробных методических указаний по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую и тепловую энергию на розничном (потребительском) рынке, которая должна учитывать особенности ведения бухгалтерского и налогового учета регулируемыми

организациями и определять порядок ценообразования, в соответствии с которым регулирование тарифов (цен) основывается на принципе обязательности раздельного учета организациями, осуществляющими регулируемую деятельность, объемов продукции (услуг), доходов и расходов по производству, передаче и сбыту энергии в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Литература

Постановление Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 г. № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения».

Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 г. № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике».

Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 г. № 332 «Положение о Федеральной службе по тарифам».

Федеральный закон Российской Федерации от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

Л. В. Милованова,
*канд. юрид. наук, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин
МГУУ Правительства Москвы*

РОССИЙСКИЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ: ТЕНДЕНЦИИ И ЗАКОНОМЕРНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ)

В настоящее время в большинстве государств, в том числе и в Российской Федерации, в условиях транспарентности и открытости общества, его быстрой информатизации осуществляется всестороннее реформирование национальных систем образования, направленное на обеспечение и реализацию гражданами новых профессиональных навыков и профессиональной мобильности.

В условиях повышенной конкурентности на рынке высшего профессионального образования решающее значение в борьбе за сегменты рынка приобретает оценка качества высшего профессионального образования, его соответствие

современным и уже международным требованиям к квалификации специалистов в условиях диверсификации рынка труда вследствие применения инновационных и информационных технологий в экономике. Также появилась новая концепция индивидуального профессионального роста отдельного индивидуума: на смену парадигме «образование на всю жизнь» пришла новая – «образование через всю жизнь». Учиться стало модно, выгодно и необходимо. Знания становятся главным ресурсом развития.

В этой связи предельно актуализирована задача закрепления правовых методов и средств, рассматривающих процесс образования как потенциальную силу и ресурс социально-экономического развития, повышения конкурентоспособности при одновременном сохранении юридических гарантий свободы и равного доступа к образованию, наиболее полной реализации образовательных потребностей современной личности.

Однако следует отметить, что, несмотря на реализацию приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации, активное апробирование нового содержания и технологий обучения, а также форм и механизмов организации образовательной деятельности, является аксиоматичным процесс отставания институтов российского законодательства об образовании и в целом правового регулирования отношений в этой сфере от потребностей образовательной практики.

В настоящий момент законодательная база, регулирующая отношения в сфере образования в Российской Федерации, включает достаточно большое количество нормативных правовых актов различной юридической силы.

Однако, несмотря на принятый новый Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹, одобренную Всероссийским совещанием работников образования в 2000 г. Национальную доктрину образования в Российской Федерации до 2025 г.², Государственную программу Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг.³, Федеральную целевую программу развития образования на 2011–2015 гг.⁴, а также Указ Президента Российской Федерации № 599 от 7 мая 2012 г. «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», действующее законодательство Российской Федерации продолжает оставаться, по существу, несистематизированным⁵.

Данным нормативным правовым актам не удалось сформировать упорядоченную и сбалансированную систему современного законодательства об образовании, обеспечивающую последовательное регулирование правовых отношений в рассматриваемой сфере.

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

² См.: Бюллетень Министерства образования Российской Федерации. 2000. № 11.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 21. Ст. 2671.

⁴ Там же. 2011. № 10. Ст. 1377.

⁵ См.: постановление Правительства Российской Федерации. 2000. № 751.

В результате многие важные аспекты правоотношений, возникающих в отдельных подсистемах российского образования, остались неурегулированными на законодательном уровне. Последствия данной ситуации вполне очевидны и объективно сказываются на состоянии современного образования в целом.

Отдельная проблема – дублирование норм законодательства об образовании законодательными актами других отраслей права, представленными в виде как целых институтов, так и отдельных норм, касающихся вопросов образования и образовательной деятельности.

Кроме того, в образовательном законодательстве велик удельный вес подзаконных и инструктивных актов. Увеличение их числа вызывает существенные сложности для законодателя. Параллельно следует учесть постоянное внесение изменений в образовательные нормативные акты, неустойчивость норм федерального законодательства.

Яркой новеллой в принятом Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ является осуществление экспериментальной и инновационной деятельности. Статья 20 данного нормативного правового акта закрепляет экспериментальную и инновационную деятельность в сфере образования.

Также в соответствии с приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 23 июля 2013 г. № 611 «Об утверждении порядка формирования и функционирования инновационной инфраструктуры в системе образования»² закреплены особенности правового режима экспериментальных площадок как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Инновационная инфраструктура формируется в целях обеспечения модернизации и развития системы образования с учетом основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации, реализации приоритетных направлений государственной политики в сфере образования.

Однако следует отметить, что количество образовательных учреждений, использующих инновационные подходы в своей деятельности, невелико, отсутствуют механизмы конкуренции и распространения новых подходов к реализации образовательных программ. Ряд образовательных инициатив носит локальный характер, и они с трудом распространяются на всю систему образования.

Следующая новация образовательного законодательства – появление в его нормах института общественной аккредитации, закрепленное в статье 96 Закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³. Ранее действовавшее законодательство только упоминало об общественной аккредитации и праве образовательных организаций на ее получение, но дальнейшего развития соответствующие нормы в образовательном законодательстве не находили. Кроме того,

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

² См.: Российская газета. 2013. № 183.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

в рамках статьи 96 закона отдельно регулируются вопросы профессионально-общественной аккредитации образовательных программ.

Выраженная государственная заинтересованность в проведении общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ отражена в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»¹. Данным нормативным правовым актом Правительству Российской Федерации совместно с общероссийскими объединениями работодателей и ведущими университетами с привлечением ученых Российской академии наук и международных экспертов поручено к декабрю 2014 г. подготовить предложения по проведению общественно-профессиональной аккредитации программ высшего профессионального образования, в первую очередь по направлениям подготовки (специальностям) в областях экономики, юриспруденции, управления и социологии.

Следует отметить, что общественная аккредитация образовательной организации может быть получена в различных российских, иностранных и международных организациях. Подобного рода инструмент публичного участия в контроле образовательной деятельности широко распространен в западных странах и получает постепенное развитие в отечественной практике. Таким образом, опыт, полученный при проведении общественной аккредитации юридических вузов, предлагается распространить на всю систему образования. Общественная аккредитация проводится на добровольной основе и не влечет финансовых обязательств со стороны государства, но требует финансовых затрат от самих образовательных учреждений.

Из многообразия законодательных норм в сфере образования особо следует отметить постановление Правительства Российской Федерации № 61 от 7 февраля 2011 г. «О федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы»². Реализация указанной программы достаточно активно способствует внедрению и эффективному использованию новых информационных сервисов, систем и технологий обучения, электронных образовательных ресурсов нового поколения. Кроме того, документом предусматривается поддержка региональных комплексных программ развития профессионального образования, направленных на достижение стратегических целей инновационного развития и стимулирование взаимодействия организаций науки, высшего, среднего и начального профессионального образования, российских и зарубежных компаний в рамках общих проектов и программ развития.

Исходя из вышеизложенного, по мнению автора, к основным направлениям по совершенствованию государственного правового регулирования образовательной политики в современных условиях следует отнести приведение законодательства в области образования в соответствие с международно-правовыми обязательствами Российской Федерации. Статья 15 Конституции Российской

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2336.

² Там же. 2011. № 10. Ст. 1377.

Федерации¹ односложно решает вопрос о соотношении внутреннего законодательства и международного права. До сих пор сохраняется большое количество коллизий между федеральным законодательством об образовании и отдельными положениями международно-правовых актов. Согласно Национальной доктрине образования в Российской Федерации² на государство возложена в качестве основной задача обеспечить интеграцию российской системы образования в мировое образовательное пространство с учетом отечественного опыта и традиций.

Достаточно сложной является и современная трактовка влияния решений Европейского суда по правам человека на российскую правовую систему. Если раньше суд требовал от государства-ответчика лишь справедливой компенсации нарушенного права, то в последние годы через Комитет министров Совета Европы Страсбургский суд требует устранить источник возникновения нарушения права, гарантированного Конвенцией Совета Европы о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. или протоколами к ней³.

Следующим направлением совершенствования государственного правового регулирования образовательной политики в современных условиях следует отметить унификацию федеральных, региональных (субъектов Российской Федерации) и местных (муниципальных) источников образовательного права в соответствии с конституционными принципами разграничения властных полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления. Правовой анализ законодательства об образовании субъектов Российской Федерации, касающегося статуса участников образовательного процесса, констатирует наличие противоречий нормам федерального законодательства, декларативность правового механизма, связанного с реализацией прав и осуществлением обязанностей в данной сфере, отсутствие реальной правовой ответственности за ненадлежащее исполнение обязанностей.

В письме от 1 апреля 2013 г. № ИР-170/17 Минобрнауки России выработало рекомендации субъектам Российской Федерации по подготовке к реализации Закона № 273-ФЗ: принять меры по внесению изменений в региональные законы, регулирующие отношения в сфере образования, в целях устранения противоречий, дублирования Закона № 273-ФЗ, декларативных предписаний, меры по приведению используемых в них понятий и терминов в соответствие с Законом № 273-ФЗ. Проект модельного закона субъекта Российской Федерации «Об образовании в субъекте Российской Федерации» опубликован на официальном сайте Минобрнауки России.

Учитывая существенные изменения федерального законодательства в области образования, в том числе нормативной терминологии, появление новых, изменение некоторых ранее действующих полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в данной сфере общественных отношений,

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

² См.: Бюллетень Министерства образования Российской Федерации. 2000. № 11.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

возникает необходимость приведения регионального законодательства в сфере образования в соответствие с Законом № 273-ФЗ.

Согласно пункту «е» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации¹. В соответствии с пунктом 5 статьи 29 Закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² разработка и реализация региональных программ развития образования с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных, демографических и других особенностей относится к компетенции государственных органов в области образования субъекта Российской Федерации.

В качестве примера программы развития образования субъекта Российской Федерации можно привести Государственную программу города Москвы на среднесрочный период (2012–2016 гг.) «Развитие образования города Москвы» («Столичное образование»). Также следует отметить следующие нормативные правовые акты: постановление Правительства Москвы от 28 мая 2013 г. № 329-ПП «О грантах Мэра в сфере образования»; постановление Правительства Москвы от 14 августа 2013 г. № 536-ПП «О грантах Правительства в сфере образования»; постановление Правительства Москвы от 14 августа 2007 г. № 691-ПП «Об утверждении Положения об Общественной палате по образованию в городе Москве и ее состава» (в ред. постановления Правительства Москвы от 01.12.2009 г. № 1286-ПП); приказ Департамента образования города Москвы от 24 июня 2005 г. № 339 «Об утверждении Положения об организации экспериментальной и инновационной деятельности в системе образования города Москвы»; приказ Департамента образования города Москвы от 4 февраля 2009 г. № 33 «О развитии международных и межрегиональных связей Департамента образования города Москвы с образовательными учреждениями субъектов Российской Федерации, стран СНГ, Балтии и ряда государств дальнего зарубежья»³.

Отметим, что по охвату высшим и непрерывным профессиональным образованием город Москва является одним из мировых лидеров. Около 1,3 млн. студентов (что составляет больше 10 % от населения города Москвы и 20 % от числа занятых в городе Москве) обучаются в 119 государственных образовательных учреждениях высшего и непрерывного профессионального образования, в том числе в 10 вузах, учрежденных Правительством Москвы, и в 179 негосударственных вузах. В городе Москве более 300 тысяч обучающихся из других субъектов Российской Федерации, в том числе более 40 % – из Московской области. При этом 48 % студентов московских вузов обучаются по очной форме обучения. Практически 75 % выпускников общеобразовательных учреждений города Москвы поступают в государственные образовательные учреждения высшего и непрерывного профессионального образования (с учетом поступающих после основной ступени – почти 90 %).

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 9. Ст. 851.

² Там же. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

³ См.: постановление Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 450-ПП.

Столичный мегаполис также является лидером по количеству молодежи, приезжающей учиться в вузы (не менее 14 % от общей численности студентов вузов), поэтому даже в условиях сокращения численности российской молодежи в возрасте 15–23 лет спрос на места в московских вузах ожидается высоким. Москва как культурная и образовательная столица Российской Федерации занимает лидирующие позиции в процессах модернизации современного российского образования через разработку и распространение новых образовательных технологий, создание площадок обмена передовыми практиками образования. Город имеет в настоящее время самый развитый в Российской Федерации образовательный рынок.

Таким образом, столица как глобальный мегаполис должна не только оставаться лидером российского высшего образования, но и стать одной из визитных карточек России. Ее лучшие вузы должны быть конкурентоспособными по отношению к ведущим мировым вузам и привлекать в Москву иностранных студентов и аспирантов.

В качестве основных и приоритетных направлений по совершенствованию образовательного законодательства следует выделить:

- создание правовых условий для обновления и развития российской системы образования в соответствии с современными запросами человека, общества и государства;
- комплексную модернизацию законодательства об образовании, учитывающую запросы современного развития страны, потребности общества и отдельной личности;
- установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере образования;
- повышение эффективности механизма правового регулирования за счет адекватных приемов юридической техники конструирования правовых норм, исключения возможности их дублирования, различного толкования, максимального сокращения подзаконной нормативной базы и одновременного обеспечения прямого регулятивного действия положений законодательного акта;
- обеспечение стабильности и преемственности в развитии системы образования и ее законодательных основ за счет сохранения образовательных и правовых институтов, зарекомендовавших себя на практике.

Принятие Государственной Думой Российской Федерации в конце 2012 г. нового закона об образовании стало закономерным итогом двадцатилетней практики реформ российского образования в период перехода страны в формат новой общественно-политической конструкции и рыночной экономики.

О. Б. Минченкова,
*первый зам. начальника
Государственно-правового управления
Аппарата Московской городской Думы*

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОРОДА МОСКВЫ В ОБЛАСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

С принятием в 1993 г. Конституции Российской Федерации Москва приобрела особый конституционно-правовой статус в системе Федерации – субъект Российской Федерации, город федерального значения и столица Российской Федерации.

Федеративное устройство российского государства предполагает, что законодательство субъекта РФ – составная часть законодательства Российской Федерации. При этом законодательные акты субъектов РФ крайне многообразны, регулируют самые различные сферы общественных отношений. В них наблюдается причудливое переплетение компетенций и полномочий как органов государственной власти самих субъектов Федерации, так и федеральных органов власти.

Установленные Конституцией Российской Федерации и Законом РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 (в ред. от 26.06.2007 г.) «О статусе столицы Российской Федерации» юридические основы положения Москвы в системе реализации федеральных и собственных предметов ведения и полномочий определили правотворчество как способ осуществления ее столичных и градообразующих функций.

Устав города Москвы 1995 г. (Закон города Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы» – *недейств.*) предусматривал, что в ведении города Москвы находятся, в частности, строительство и реконструкция, градостроительное законодательство (подп. «у» части 1 статьи 15).

Было признано, что развитие московского законодательства в области градостроительства ориентировано на гармоничное развитие мегаполиса в существующих границах за счет более рационального использования городской территории, на улучшение экологического состояния города, сохранение природного комплекса и историко-культурного наследия, создание условий для здоровой, безопасной и благоустроенной жизни горожан. Данные критерии являются основополагающими принципами законотворчества Думы в сфере градостроительства и развития инфраструктуры столицы.

Однако зависимая природа города Москвы как субъекта Российской Федерации обусловила федеральное воздействие на правотворчество в сфере градостроительства, а также на содержание и пределы этого воздействия.

Анализ мер федерального воздействия, в том числе на градостроительное законодательство города Москвы как субъекта РФ, позволяет признать их как формируемую Федерацией систему государственного контроля за законодательством

субъекта Федерации, обеспечивающую принцип единства правового пространства в Российской Федерации.

Формирование федерального воздействия на содержание правотворчества в сфере градостроительства осуществлялось в несколько этапов и с применением различных инструментов. Эти этапы характеризуются созданием и применением инструментов, среди которых основными являются:

- федеральное распределение (передача) полномочий по предметам совместного ведения;
- организация контроля и надзора за соответствием законодательства города Москвы федеральному законодательству;
- контроль Президента Российской Федерации.

Характеристика правотворчества Москвы в сфере градостроительства до принятия Градостроительного кодекса РФ была обусловлена отсутствием в Конституции прямого отнесения к какому-либо ведению предмета градостроительного законодательства.

В соответствии со статьей 7 Закона РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 (ред. от 26.06.2007 г.) «О статусе столицы Российской Федерации» проект Генерального плана развития города Москвы, разрабатываемый администрацией города, согласовывался с Правительством РФ в части осуществления Москвой функций столицы Российской Федерации и вносился на утверждение Совета народных депутатов города Москвы, а в настоящее время вносится на утверждение законодательного органа власти города Москвы.

Основываясь также на Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды», Законе РФ от 14 июля 1992 г. № 3295-1 «Об основах градостроительства в Российской Федерации», нормах Устава города Москвы от 28 июня 1995 г., были приняты законы города Москвы, регулирующие вопросы градостроительства.

Таким образом был принят, в частности, Закон города Москвы от 25 июня 1997 г. № 28-51 «О защите прав граждан при реализации градостроительных решений в городе Москве», в котором устанавливались формы защиты прав граждан и иных субъектов, а также регулировались отношения по защите прав физических и юридических лиц и органов власти и (или) должностных лиц городской администрации при реализации градостроительных решений.

В целях установления правовой регламентации ведения строительства и реконструкции градостроительных объектов был принят Закон города Москвы от 9 июля 2003 г. № 50 «О порядке подготовки и получения разрешений на строительство, реконструкцию градостроительных объектов в городе Москве». Данный закон направлен на обеспечение при строительстве и реконструкции на территории Москвы благоприятной среды жизнедеятельности в соответствии с градостроительной документацией, экологическими и санитарно-эпидемиологическими требованиями, градостроительными нормативами и правилами, требованиями охраны объектов природы и памятников культуры, а также на предотвращение

случаев создания градостроительных объектов, не соответствующих утвержденной градостроительной документации, требованиям природоохранного законодательства, на обеспечение прав граждан на информацию и участие в обсуждении градостроительных решений.

Были приняты и действовали также законы города Москвы от 10 декабря 1997 г. № 53 (в ред. от 27.04.2001 г.) «О составе, порядке разработки и принятия Генерального плана развития города Москвы», от 21 октября 1998 г. № 26 «О регулировании градостроительной деятельности на территориях природного комплекса города Москвы», от 9 декабря 1998 г. № 28 «О градостроительном зонировании территории города Москвы», Закон города Москвы от 3 октября 2001 г. № 64 (в ред. от 12.02.2003 г.) «О градостроительных нормативах и правилах города Москвы».

10 января 2005 г. был введен в действие Градостроительный кодекс Российской Федерации. В этой связи Московской городской Думой был рассмотрен и принят Закон города Москвы «Градостроительный кодекс города Москвы».

А законы города Москвы, регулирующие градостроительную деятельность, потребовалось приводить в соответствие с Градостроительным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Так принятие федеральных законов стало мерой воздействия со стороны Федерации на законодательство города Москвы в области градостроительства. Анализ этого воздействия позволяет признать указанную меру частью системы действий Российской Федерации по формированию государственного контроля за законодательством (и законотворческим процессом) субъекта Российской Федерации и, таким образом, по обеспечению единства правового пространства в Российской Федерации в целом в указанной сфере.

Что касается организации контроля и надзора за соответствием законодательства города Москвы в сфере градостроительства Конституции РФ и федеральным законам, то эти меры обеспечиваются оценкой законов города Москвы в судах, а также органами прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации.

Вместе с тем при сравнении степени воздействия на законодательство и законодательный процесс в субъекте РФ установленных Федерацией мер усматривается, что наибольшая степень воздействия – у судов, когда осуществляется оценка конституционности правовых актов субъекта РФ, а также их законности соответствующими судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации» (ст. 9) определено, что в случае, если соответствующим судом установлено, что законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ приняты конституция (устав), закон субъекта РФ или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным

конституционным законам и федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент РФ выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ.

Далее контроль Президента РФ позволяет ему принять решение о предупреждении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (в форме указа). Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ прекращаются со дня вступления в силу решения Президента РФ о роспуске указанного органа. При этом срок, в течение которого Президент вправе вынести предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ или принять решение о роспуске указанного органа, не может превышать один год со дня вступления в силу решения суда.

Развитию федерального воздействия через суды способствуют как последовательное развитие процессуального законодательства, так и систематическое обобщение складывающейся судебной практики по делам об оспаривании законов субъекта РФ и, разумеется, наличие у судов такого инструмента воздействия, как судебный акт.

Как писал С. С. Алексеев в своей работе «Право на пороге третьего тысячелетия»: «именно ... через суды права человека как идеологическая категория реально «входят» в действующее право, свидетельствуя о его глубокой «перенастройке», об обретении действующей юридической системой качества права человека как объективной реальности, о фактической реализации требований правозаконности».

Так, определенные Конституционным Судом Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочия в сфере градостроительного законодательства предопределили весь последующий правотворческий процесс Москвы и принимаемые законы города Москвы в этом вопросе (Определение

Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2005 г. № 468-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункта 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

В частности, Конституционным Судом было установлено, что «отношения в сфере градостроительной деятельности имеют ... комплексный, межотраслевой характер, а их содержание составляют преимущественно предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, перечисленные в статье 72 Конституции Российской Федерации, – природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры (пункт «д» части 1), а потому законодательство о градостроительной деятельности в своей основе находится, как и административное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды (пункт «к»), в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, несмотря на отсутствие специального указания на него как обособленную отрасль в статье 72 Конституции Российской Федерации». И в этой связи законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (статья 76, часть 5).

В судах общей юрисдикции законы города Москвы в области градостроительства подвергались оценке в рамках исков об оспаривании нормативных правовых актов города Москвы, абсолютное большинство которых было подано в суды в период начиная с 2010 г. и в удовлетворении которых в основном было отказано.

Московской городской Думой 5 мая 2010 г. принят Закон г. Москвы № 17 «О Генеральном плане города Москвы». В том же году в Московский городской суд обратились с заявлением об оспаривании части 1 ст. 1 названного закона, указав, что оспариваемая норма принята в нарушение требований Градостроительного кодекса РФ, Федерального закона «Об охране окружающей среды» и нарушает права заявителей на информацию, право на рассмотрение предложений к проекту Генерального плана, право на социальное качество и комфорт городской среды. Решением Московского городского суда было отказано в удовлетворении их требований, а определением Верховного Суда Российской Федерации (по кассационной жалобе заявителей) было принято, что «оспариваемый Закон прежде всего является документом территориального планирования в городе Москве, то есть определяет комплекс мероприятий, направленных на достижение в дальнейшем конкретных целей...», следовательно, права граждан не нарушает.

В дальнейшем законы города Москвы были также предметом рассмотрения в суде. Причем чаще всего – совместно с нормативными правовыми актами

органов исполнительной власти города Москвы, принятыми для реализации этих законов.

В частности, заявители обратились в Московский городской суд с заявлением о признании недействующими: ст. 9 и первого предложения ч. 4 ст. 68 Закона города Москвы от 25 июня 2008 г. № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы»; п. 3 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности в городе Москве, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 30 декабря 2008 г. № 1258-ПП; постановления Правительства Москвы от 7 апреля 2009 г. № 270-ПП «О создании Городской комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы и об утверждении положений о Городской и окружной комиссиях по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы», ссылаясь на то, что оспариваемые нормативные правовые акты противоречат подпунктам «г» и «д» п. 1 ст. 1, ст. 2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ч. 2 ст. 7, ч. 1 ст. 10, ст. 49, 62 Устава города Москвы, поскольку нарушают принципы организации и осуществления государственной власти.

Решением Московского городского суда от 12 октября 2010 г. было постановлено: в удовлетворении заявления об оспаривании положений постановления Правительства Москвы от 7 апреля 2009 г. № 270-ПП «О создании Городской комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы и об утверждении положений о Городской и окружной комиссиях по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы» в части положений Закона города Москвы № 28 от 25 июня 2008 г. «Градостроительный кодекс города Москвы» и Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности в городе Москве, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 30 декабря 2008 г. № 1258-ПП, отказать.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации при проверке кассационной жалобы заявителей в своем определении от 26 января 2011 г. № 5-Г10-292 установила: согласно ст. 9 Закона города Москвы «Градостроительный кодекс города Москвы» по вопросам градостроительства, землепользования и застройки в городе Москве Правительство Москвы создает постоянно действующие межведомственные совещательные органы при Правительстве Москвы – городскую комиссию по вопросам градостроительства, землепользования и застройки и окружные комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки.

Задачами городской и окружных комиссий являются:

1) организация и координация подготовки в органах исполнительной власти города Москвы проектов решений Правительства Москвы в области градостроительной деятельности, в том числе:

- а) о Генеральном плане города Москвы, плане реализации Генерального плана города Москвы;
 - б) о региональных нормативах;
 - в) о территориальных и отраслевых схемах;
 - г) о правилах землепользования и застройки;
 - д) о документации по планировке территорий;
 - е) о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования земельных участков и объектов капитального строительства, на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- 2) организация и координация взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с жителями города Москвы и их объединениями, с органами местного самоуправления муниципальных образований, с правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, в том числе посредством:
- а) информирования о градостроительной деятельности;
 - б) проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности;
 - в) рассмотрения предложений по вопросам градостроительной деятельности;
 - г) проведения консультаций по вопросам градостроительной деятельности;
 - д) досудебного рассмотрения конфликтных ситуаций и разрешения споров, возникающих при осуществлении градостроительной деятельности;
- 3) иные задачи, определенные Градостроительным кодексом города Москвы, положениями о городской и окружных комиссиях.

В состав городской и окружных комиссий должны входить представители органа, уполномоченного в области градостроительного проектирования и архитектуры, представители территориальных органов исполнительной власти города Москвы, представители отраслевых и функциональных органов исполнительной власти города Москвы, осуществляющих отдельные полномочия в области градостроительной деятельности.

В состав городской комиссии должны входить депутаты Московской городской Думы. Численность депутатов Московской городской Думы в составе городской комиссии определяется положением о городской комиссии. Депутаты Московской городской Думы включаются в состав городской комиссии на основании решения Думы.

В состав окружных комиссий должны входить депутаты муниципальных собраний каждого муниципального образования, созданного на территории соответствующего административного округа города Москвы. Численность депутатов муниципальных собраний муниципальных образований в составе окружных комиссий определяется положением об окружных комиссиях. Депутаты муниципальных собраний муниципальных образований включаются в состав окружных комиссий на основании решения муниципального собрания соответствующего муниципального образования.

Положения о городской комиссии, окружных комиссиях и их состав утверждаются Правительством Москвы.

В силу ч. 4 ст. 68 Градостроительного кодекса города Москвы публичные слушания организуют и проводят городская комиссия, окружные комиссии.

Согласно ч. 2 статьи 28, ч. 1, 2, 4, 5 статьи 63 Градостроительного кодекса РФ определение порядка организации и проведения публичных слушаний по вопросам градостроительства, землепользования и застройки отнесено к компетенции представительного органа муниципального образования.

Вместе с тем, если законами субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга полномочия в области градостроительной деятельности не отнесены к перечню вопросов местного значения, определенному законами указанных субъектов РФ в соответствии со статьей 79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», полномочия, установленные ч. 3 статьи 8 Градостроительного кодекса РФ, осуществляются органами государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга. Наделение органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга отдельными полномочиями в области градостроительной деятельности осуществляется соответственно законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Законами города Москвы полномочия в области градостроительной деятельности не отнесены к перечню вопросов местного значения.

При таких обстоятельствах является правильным вывод суда о том, что оспариваемые нормы Градостроительного кодекса города Москвы действующему федеральному законодательству, а также иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не противоречат. Кроме того, судом было установлено, что вывод суда первой инстанции «соответствует правовой позиции, высказанной в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.2010 г. № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями ст. 39, 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, ст. 13 Закона С.-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», ст. 7 и 8 Закона С.-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в С.-Петербурге».

В результате решение Московского городского суда от 12 октября 2010 г. было оставлено без изменения, а кассационная жалоба заявителей – без удовлетворения.

Ссылка в вышеуказанном судебном акте на определение Конституционного Суда РФ, предметом которого был закон С.-Петербурга в рассматриваемой сфере, характеризует сходство установленных Конституцией РФ и федеральным законодательством особенностей статуса субъектов Федерации – городов федерального значения, что, однако, не исключает различные пути становления и развития законодательства и законодательной деятельности Москвы и Санкт-Петербурга, а также судебного контроля за ними.

И это только подтверждает многогранность федеративного государства и его стремление к правовому идеалу.

При таком многообразии поставлена задача: именно меры федерального воздействия должны обеспечить целостность государства и единство правового пространства посредством государственного контроля за соответствием законодательства субъекта Федерации федеральному законодательству, а заложенный в федеративных отношениях механизм отношений Федерации и ее субъектов позволяет успешно и эффективно развиваться правовому пространству.

С. И. Некрасов,

*профессор кафедры конституционного
и международного права ГУУ,*

*ст. науч. сотрудник Института государства и права РАН,
канд. юрид. наук, профессор*

СПЕЦИФИКА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

Вынесенное в название статьи словосочетание не является пока преобладающим в отечественной государственно-правовой науке. Для характеристики различных аспектов разнуровневой системы властвования в государстве или в государственном образовании, статуса территориальных единиц чаще используются традиционные термины – «территориальное (административно-территориальное) деление», «территориальное (административно-территориальное) устройство», «государственное (государственно-территориальное, территориально-государственное) устройство» и т. п. Категория «территориальная организация публичной власти» представляется более предпочтительной для анализа указанных аспектов, в том числе применительно к региональному уровню, поскольку содержательно охватывает сегменты, традиционно анализируемые в сферах различной отраслевой и институциональной принадлежности – федеративные отношения и отношения федеральных и региональных органов власти, местное государственное управление и местное самоуправление, специальные управленческие округа и специальное государственное управление, статус территориальных единиц, не являющихся субъектами Федерации или муниципальными образованиями (кадастровые, регистрационные, бассейновые, избирательные, промышленные округа, зоны развития, инвестиционно-внедренческие площадки и т. п.), неправовые факторы в организации публичной власти, межуровневое взаимодействие во властном механизме и т. п. Все эти факторы в той или иной степени учитываются в конфигурации уставной модели территориальной организации публичной власти в городе Москве.

По большому счету, любая организация (любая система) публичной власти является территориальной, а рассмотрение в качестве самостоятельной институциональной организации власти преследует, скорее, исследовательские или учебные цели – институциональные и территориальные аспекты в организации и функционировании властного механизма наличествуют в диалектическом единстве¹. Еще в Древнем мире господство над территорией означало публичную власть (захват новых земель порождал и приобретение собственности на эти земли, однако уже тогда различались частно-правовые (отношения собственности на новые земельные участки – *dominium*) и публично-правовые (отношения власти на новых территориях – *imperium*) аспекты таких захватов)². Территория в праве неизбежно связана с фиксацией пространственного предела функционирования власти, а не материальной ценности конкретных земельных участков. Юридическое значение присоединения Крыма к Российской Федерации заключается не в том, что Россия вновь обрела уникальное курортное и лечебно-оздоровительное пространство, историко-культурные объекты, зону эффективного виноградарства и виноделия, место дислокации Черноморского флота, и даже не в душевно-нравственном подъеме жителей полуострова, а в том, что в отношении соответствующей территории утрачена юрисдикция Украины и установлена юрисдикция Российской Федерации. Аналогично следует оценивать с юридической точки зрения и изменение границ столицы: территория Новой Москвы – это не только пространство для всестороннего развития главного мегаполиса страны, а прежде всего пространственный предел юрисдикции органов власти города Москвы, а не областных органов власти, как было раньше.

Законодательному обеспечению организации публичной власти в Москве уделяется заметное внимание. В 2012 г. почти треть (27 %) принятых городских законов была направлена на регулирование организации государственной власти и местного самоуправления в городе (а вместе с законами о статусе города Москвы количество принятых законов составляет 37 %). Самостоятельный пласт городского законодательства (23 закона) образовали акты, принятые в связи с изменением территории города³.

Территориальная организация публичной власти в Москве отличается интересной спецификой. Будучи одним из самых небольших по территории субъектов РФ (меньшую площадь имеет лишь Санкт-Петербург), Москва являет пример весьма развитой и многогранной модели территориального властвования, причем проявляется это в территориальной организации как городской государственной власти

¹ Подробнее см.: Институциональные и территориальные аспекты организации публичной власти в современном государстве: монография / под ред. С.И. Некрасова. М.: ГУУ, 2012.

² Территория в публичном праве: монография / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.

³ О состоянии законодательства города Москвы в 2012 году: доклад Московской городской Думы (утв. постановлением Московской городской Думы от 10.04.2013 г. № 87) [электронный ресурс] // www.duma.mos.ru (дата обращения – 31.03.2014 г.).

и государственного управления, так и местного самоуправления. Система государственной власти в городе (в территориальном аспекте) остается трехуровневой: наряду с общегородскими органами государственной власти учреждены органы государственной власти окружного (в административных округах) и районного (в районах Москвы) уровней (поскольку на окружном и районном уровнях функционируют лишь органы исполнительной власти, вполне правомерно говорить о многоуровневой системе государственного управления в Москве). Отмеченный фактор обуславливает выделение в системе исполнительной власти города специального органа – Департамента территориальных органов исполнительной власти города Москвы. Кроме того, несмотря на юридическое упразднение территориальных единиц с особым статусом¹, де-факто такие территории в Москве все-таки сохраняются, что находит отражение и в конфигурации власти. Так, в Центральном административном округе один из заместителей префекта одновременно является начальником управления по территории Китай-город (особый статус данной территории, не являющейся районом, вряд ли вызывает сомнение). Закон города Москвы от 26 сентября 2001 г. № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве»² предполагает существование таких территорий не только федерального, но также регионального и местного значения, что в свою очередь сказывается на организации и функционировании городской власти (в системе исполнительной власти города функции специального уполномоченного органа в указанной сфере выполняет Департамент природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы, а отдельные властные полномочия могут делегироваться на районный уровень).

Серьезную трансформацию претерпела модель местного самоуправления в столице (причем определяющими здесь стали не собственно правовые, а политико-управленческие факторы). Не во всем поддающееся логическому восприятию и объяснению расширение территории Москвы (ее площадь увеличилась в 2,4 раза) обусловило не только появление в территориальной структуре города новых территориальных единиц (в городском законодательстве почему-то принципиально не используется термин «административно-территориальная единица», несмотря на то, что учрежденные единицы по своей правовой природе и функциональному назначению очевидно являются именно административно-территориальными. – С. Н.), но и существенно повлияло на изменение конфигурации местной публичной власти, в том числе системы местного самоуправления в городе. Москва вошла в число тех субъектов РФ, в которых пространственные пределы административно-территориального устройства и муниципально-территориального устройства не совпадают. После обновления городского законодательства

¹ О внесении изменений в Закон города Москвы от 5 июля 1995 года № 13-47 «О территориальном делении города Москвы»: Закон города Москвы от 04.12.2002 г. № 61 // Ведомости Московской городской Думы. 2003. № 1. Ст. 304.

² См.: Ведомости Московской городской Думы. 2011. № 9. Ст. 225.

о местном самоуправлении¹ в систему муниципально-территориального деления вновь «вернулись» муниципальные округа (взамен прежней обтекаемой формулировки «внутригородское муниципальное образование в городе Москве»), а также появились новые (для Москвы) категории муниципальных образований – городские округа и поселения (без разделения поселений на городские и сельские, причем в состав некоторых поселений входят, например, села и деревни, которые тем не менее статусом поселений не обладают). При этом если в «старой Москве» территориальная основа местного самоуправления сохранена (муниципальные округа, как и прежние внутригородские муниципальные образования, совпадают в границах с районами Москвы), то муниципально-территориальное деление части районов Московской области, вошедших в состав Москвы (Подольского, Ленинского, Наро-Фоминского, Красногорского, Одинцовского), изменилось: здесь в системе муниципальных образований города нет муниципальных районов (тогда как 19 городских и сельских поселений, вошедших в состав Новой Москвы, ранее территориально входили в Подольский, Ленинский и Наро-Фоминский муниципальные районы Московской области), а поселения теперь не объединяются в муниципальные образования (так называемый матрешечный принцип в Москве не востребован) – поселения, являющиеся одновременно территориальными единицами, входят в состав административных округов.

Здесь уместно обратить внимание на не вполне корректные формулировки Закона города Москвы от 28 июля 2011 г., многих аналитических материалов и публикаций. Новые территории и новые муниципальные образования города называются не иначе как «присоединенными», «включенными в состав города» и т. п. В докладе «О состоянии законодательства города Москвы в 2012 году» откровенно указано: «Особое внимание в 2012 году уделялось правовому обеспечению принятого на высшем политическом уровне решения об увеличении территории города Москвы в целях размещения на присоединяемой территории федеральных органов государственной власти, а также создания международного финансового центра»². За политической волей и политической целесообразностью не должны полностью утрачиваться конституционные предписания о равноправии субъектов РФ и правила формально-юридического оформления принятых решений: все-таки новые территории и новые муниципальные образования появились в составе города не вследствие механического присоединения части территории области, а вследствие согласованного волеизъявления двух субъектов РФ об изменении границы (кстати, в акте передачи Крымской области из состава России в состав Украины в 1954 г. также преобладала политическая воля высшего руководства страны (народы двух

¹ Закон города Москвы от 06.11.2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» неоднократно изменялся в 2011–2013 гг.; кроме того, принят специальный Закон города Москвы от 28.07.2011 г. № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы...» (См.: Ведомости Московской городской Думы. 2011. № 9. Ст. 225).

² См.: доклад «О состоянии законодательства города Москвы в 2012 году». С. 7.

республик и даже население передаваемой территории тогда непосредственно свою волю не изъявляли, как и сегодня население Москвы, области или передаваемых муниципальных образований), но конституционно-правовая процедура и юридическое оформление передачи были соблюдены).

В свете сказанного возникает вопрос о возможности осуществления местного самоуправления на межселенных территориях (т. е. на тех же территориях, которые ранее входили в состав соответствующих муниципальных районов Московской области), о возможности решать вопросы местного значения межпоселенческого характера (что в соответствии с федеральным законодательством возможно в муниципальных районах). Видимо, предполагается осуществление на указанных территориях (весьма обширных по площади) исключительно государственного управления. Соответственно, различается и компетенционная составляющая статуса муниципальных образований в «старой» и в «новой» Москве (ст. 8 Закона города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве»)¹, а также система и статус органов местного самоуправления.

Существующая в настоящее время модель территориальной организации публичной власти в Москве является в значительной мере уникальной, представляет большой исследовательский интерес для представителей различных отраслей науки, создает обширное поле для творческого анализа, обобщений, выводов. Однако вряд ли эти достоинства однозначно позитивно трансформируются в практическую плоскость – правового регулирования, решения управленческих проблем и т. п. С учетом проявившихся и возможных тенденций государственно-правового строительства можно сформулировать некоторые предложения и рекомендации.

Представляется, еще более актуализируется вопрос о придании Москве (вариант – Московскому региону) особого статуса федерального столичного округа (подобная практика существует во многих современных федерациях). Уже сейчас очевидно, что Москва в новых границах с большим трудом подпадает под традиционное понятие «город» (наличие в городе обширных сельскохозяйственных угодий, незаселенных пространств, других городских поселений, дачных поселков и т. п. порождает справедливые вопросы). Выведение Москвы из ряда остальных равноправных субъектов РФ позволит усилить и федеральную составляющую в управлении городом (что неизбежно имеет место в отношении столичных городов). Если данное предложение может быть отнесено к разряду кардинальных, требующих изменения Конституции РФ (хотя после появления в составе Российской Федерации еще одного города федерального значения – Севастополя – с процедурной точки зрения задача упрощается: теперь можно обойтись поправками к действующей Конституции, поскольку не потребуется изменения ч. 1 ст. 5), то остальные предложения могут быть реализованы посредством изменения текущего, причем прежде всего не федерального, а городского законодательства.

¹ См. также ст. 6 Закона города Москвы от 08.10.1997 г. № 40-70 (ред. от 27.06.2012 г.) «О наименовании территориальных единиц, улиц и станций метрополитена города Москвы» (Ведомости Московской городской Думы. 1998. № 1).

Целесообразно унифицировать административно-территориальное и муниципально-территориальное устройство в Москве. В двух новых административных округах, как и в «старой» Москве, наряду с поселениями необходимо выделить районы как установленные городским законом административные территориально-управленческие единицы (де-факто поселения в Новой Москве уже являются районами: они включают десятки (!) других населенных пунктов – сел, деревень, поселков, каждый из которых имеет свои историю, название и пр.¹; по размерам территории поселения Новой Москвы подчас значительно превосходят районы «старой» Москвы; уступают пока по количеству населения² (хотя, например, с населением района Арбат вполне сопоставимы), но можно предположить, что территория Новой Москвы в обозримой перспективе будет активно застраиваться и заселяться; количество поселений в новых административных округах сопоставимо с количеством районов в старых). Все районы Москвы должны (исходя из предлагаемой модели) совпадать в границах с муниципальными округами (как основным типом муниципальных образований в городе). При таком подходе будет устранена «лоскутность» муниципально-правового пространства. Постепенно следует устранить и разностатусность муниципальных образований, прежде всего в части компетенции органов местного самоуправления (в настоящее время круг вопросов местного значения применительно к муниципальным округам, городским округам и поселениям существенно отличается). Реализация данного предложения потребует досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления в муниципальных образованиях Новой Москвы, что вряд ли будет приветствоваться большим количеством местных депутатов и должностных лиц местного самоуправления. Но стоит ли устанавливать слишком продолжительный переходный период и дожидаться окончания срока полномочий существовавших на момент изменения границ органов местной власти? Ведь авторитетные представители власти на местах смогут занять аналогичные должности в органах местного самоуправления новых муниципальных образований (созданных в результате реорганизации).

В Москве активнее, чем в других субъектах РФ, можно внедрять модель сочетания местного самоуправления и местного государственного управления. Базовое нормативно-правовое обеспечение решения вопросов местного значения, безусловно, должно сохраниться за представительными органами муниципальных образований (прежде всего при принятии местных бюджетов), а исполнительно-распорядительную деятельность по решению вопросов местного значения целесообразно сконцентрировать в руках территориальных органов исполнительной власти города (управы районов при предлагаемом подходе должны появиться и в Новой Москве).

Обсуждаемым, конечно, является и другой вариант: напротив, отказаться от нижнего (районного) уровня в системе государственного управления, суще-

¹ В частности, поселение Роговское включает 19 населенных пунктов, а поселение Вороновское – 23.

² При увеличении территории Москвы более чем в 2 раза население возросло всего лишь на 223 тыс. чел.

ственно расширив компетенцию местного самоуправления, однако в условиях огромного мегаполиса с единым комплексом городского хозяйства, с высокой плотностью заселенности муниципальных образований и мобильностью населения данный вариант представляется менее предпочтительным.

Управление двумя новыми административными округами (Троицким и Новомосковским) силами одной префектуры, видимо, является мерой временной. Исходя из положений теории систем, вряд ли при такой схеме управляемая система является более эффективной и устойчивой. Целесообразно более жестко «привязать» систему государственного управления к административно-территориальному устройству города (тем более что и российское федеральное, и зарубежное законодательство допускает возможность учреждения единых органов публичной власти для нескольких территорий все-таки в несколько иных ситуациях, в частности при создании межтерриториальных структур МВД, МЧС, объединенных военных комиссариатов, межрайонных или апелляционных судов и пр.).

Дискуссионность и неоднозначность предложений не должны быть непреодолимым препятствием для их обсуждения и возможной реализации в обозримой перспективе.

И. Ю. Нелюбова,
аспирант МГУУ
Правительства Москвы

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ: ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

Стабильность, благоприятное развитие промышленного сектора региона и страны в целом обусловлено эффективным функционированием каждого предприятия. Однако промышленное предприятие как сложная экономическая система подвержено воздействию, в том числе негативному, внутренних и внешних процессов, взаимосвязанных между собой. Учитывая экономическую значимость промышленного сектора экономики, во всех развитых странах промышленность является одной из отраслей народного хозяйства с усиленным государственным регулированием, направленным в том числе на «сглаживание» влияния негативных факторов.

Одним из приоритетных условий развития экономики города Москвы также является благоприятное развитие промышленного сектора. Основы промышленной деятельности, порядок формирования, основные направления реализации политики органов власти в целях создания в Москве условий для развития и поддержки промышленности, оптимизации ее состава и структуры, а также

обеспечения занятости населения определены Законом города Москвы от 16 июня 1999 г. № 21 «О промышленной деятельности в городе Москве». Промышленность города Москвы в соответствии с законом представлена совокупностью объектов промышленности, находящихся на территории столицы, и персонала, работающего на этих объектах.

Государственное регулирование указанного сектора экономики в городе осуществляется в том числе путем оказания прямой финансовой поддержки. В соответствии с п. 8 ст. 2 вышеназванного закона поддержка промышленной деятельности представляет собой совокупность экономических, организационных (правовых) действий органов власти города Москвы, направленных на создание благоприятных условий для осуществления промышленной деятельности.

В Москве одним из ключевых элементов прямой финансовой поддержки промышленного сектора экономики является государственное субсидирование. Предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, в том числе промышленным предприятиям, из бюджета города Москвы стало приоритетным инструментом государственной поддержки с 2008 г. в связи с внесением изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части отмены полномочий по бюджетному кредитованию за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Вследствие вышеуказанного изменения нормы бюджетного законодательства на региональном уровне было принято постановление Правительства Москвы от 3 июня 2008 г. № 450-ПП «О бюджетном кредитовании», отменяющее такую форму финансовой поддержки юридических лиц, как предоставление бюджетных кредитов из бюджета города Москвы¹.

В 2008–2011 гг. финансовая поддержка промышленных предприятий осуществлялась в рамках городских программ²; начиная с 2012 года, в условиях формирования бюджета города Москвы на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг. на программной основе, когда государственные программы охватывали все ключевые цели и задачи социально-экономической политики и одновременно включали 90 процентов расходов бюджета города Москвы, основные приоритеты и особен-

¹ За исключением исполнения принятых бюджетных обязательств города Москвы в части бюджетного кредитования по договорам, заключенным до выхода указанного постановления, а также принятым до указанного срока правовым актам Правительства Москвы и решениям органов исполнительной власти города Москвы, оформленным в порядке, установленном Правительством Москвы.

² В частности, в рамках Городской целевой программы «Комплексная программа промышленной деятельности в городе Москве на 2007–2009 годы», утвержденной постановлением Правительства Москвы от 05.12.2006 г. № 943-ПП; Городской целевой программы «Комплексная программа промышленной деятельности в городе Москве на 2010–2011 гг.», утвержденной постановлением Правительства Москвы от 24.02.2010 г. № 161-ПП; Городской целевой комплексной программы создания инновационной системы в городе Москве на 2008–2010 гг., утвержденной постановлением Правительства Москвы от 02.09.2008 г. № 781-ПП.

ности реализации промышленной политики были закреплены в Государственной программе города Москвы «Стимулирование экономической активности на 2012–2016 гг.» в рамках подпрограммы «Реструктуризация и стимулирование развития промышленности в городе Москве на 2012–2016 годы». Цели предоставления субсидий, получатели, а также критерии отбора определяются Правительством Москвы в общегородском порядке предоставления субсидий и утверждаются соответствующими постановлениями.

Анализ сущностного содержания субсидирования промышленных предприятий города Москвы как метода экономического регулирования показал, что государственное субсидирование представляет собой довольно широкий круг финансовых отношений: процесс выделения бюджетных средств, включающий не только их предоставление, но и определение размеров и порядка предоставления, т. е. бюджетное планирование, порядок доведения средств и их расходование. Вместе с тем критерии отбора получателей субсидий, представленные в действующих до настоящего времени Положениях, регламентирующих порядок предоставления субсидий, не содержат четкой взаимосвязи между предоставляемым объемом субсидий и финансово-экономическим положением предприятия. Нарушается основная цель предоставления субсидий – минимизация внешних экономических угроз.

Как следствие, действующая система оказания финансовой помощи промышленным предприятиям города Москвы характеризуется рядом системных (комплексных) недостатков, основными среди которых являются: невыполнение условий предоставления субсидий в части достижения установленных договорами плановых финансово-экономических показателей, в частности по выручке от реализации товаров, выполнения работ, по прибыли, численности персонала (при условии, что выполнение указанных показателей являлось одним из условий целевого использования бюджетных средств); формальный характер технико-экономических обоснований проектов (мероприятий): в ряде случаев допускаются ошибки в расчетах показателей эффективности проектов (мероприятий), включаются показатели, не соответствующие фактическим (подтвержденным бухгалтерской и статистической отчетностью) и пр. Основная причина указанных недостатков, на наш взгляд, заключается в отсутствии взвешенного и обоснованного подхода к предоставлению субсидий, взаимоувязки размеров (объемов) субсидий с финансово-экономическим положением предприятия, его финансовой устойчивостью.

Таким образом, в условиях повышения эффективности и экономии бюджетных средств, соблюдения адресности и целевого характера их расходования назрела необходимость совершенствования методологии государственного субсидирования, основанного на финансовой поддержке реально нуждающихся промышленных предприятий. Указанный процесс должен быть направлен прежде всего на поддержание финансовой устойчивости предприятий, минимизацию влияния внешних экономических угроз, что требует существенной корректировки нормативного правового регулирования процесса субсидирования.

Д. А. Пашенцев,
докт. юрид. наук, профессор
кафедры государственно-правовых дисциплин
МГУУ Правительства Москвы

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

В современных условиях важным фактором модернизации российской экономики являются инновации. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, предусматривает формирование российской экономики на базе экономики лидерства и инноваций¹. В инновационной экономике основные доходы должны поступать не от использования природных ресурсов, а от создания и внедрения новых, в том числе интеллектуальных, технологий, от производства новых идей в экономической и социальной сферах.

Под инновацией понимается внедренное новшество, обладающее высокой эффективностью. Инновация рассматривается как конечный результат интеллектуальной деятельности человека, проявляющийся в виде новых или отличных от предшествующих полезных объектов. Инновации характеризуются введением на рынок новых продуктов интеллектуальной деятельности, которые обладают более высоким научно-экономическим потенциалом. Таким образом, инновация – это не всякое новшество, а только такое, которое значительно повышает эффективность действующей системы.

Общие правовые основы инновационной деятельности обеспечиваются наличием основных конституционных прав и свобод. К их числу относятся:

- 1) право каждого распоряжаться своими способностями к труду (ст. 37 Конституции Российской Федерации);
- 2) свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания (ч. 1 ст. 44 Конституции Российской Федерации);
- 3) право на образование (ст. 43 Конституции Российской Федерации).

В Российской Федерации созданы нормативно-правовые основы развития инноваций в экономике, образовании, социальной сфере. Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» устанавливает, что государство оказывает поддержку инновационной деятельности в целях модернизации российской экономики, обеспечения конкурентоспособности отечественных товаров, работ и услуг на российском и мировом рынках, улучшения качества жизни населения (п. 1 ст. 16.1)².

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

² О науке и государственной научно-технической политике: Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ (в ред. от 03.12.2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4137.

Государственная поддержка инновационной деятельности определяется в законе как совокупность мер, принимаемых органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях создания необходимых правовых, экономических и организационных условий, а также стимулов для юридических и физических лиц, осуществляющих инновационную деятельность. Также устанавливаются принципы государственной поддержки инновационной деятельности:

- программный подход и измеримость целей при планировании и реализации мер государственной поддержки;
- доступность государственной поддержки на всех стадиях инновационной деятельности, в том числе для субъектов малого и среднего предпринимательства;
- опережающее развитие инновационной инфраструктуры;
- публичность оказания государственной поддержки инновационной деятельности посредством размещения информации об оказываемых мерах такой государственной поддержки в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- приоритетность дальнейшего развития результатов инновационной деятельности;
- защита частных интересов и поощрение частной инициативы;
- приоритетное использование рыночных инструментов и инструментов государственно-частного партнерства для стимулирования инновационной деятельности;
- обеспечение эффективности государственной поддержки инновационной деятельности для целей социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- целевой характер использования бюджетных средств на государственную поддержку инновационной деятельности¹.

Пункт 3 ст. 16.2 указанного закона устанавливает формы государственной поддержки инновационной деятельности. К ним относятся:

- предоставление льгот по уплате налогов, сборов, таможенных платежей;
- предоставление образовательных услуг;
- предоставление информационной поддержки;
- предоставление консультационной поддержки, содействия в формировании проектной документации;
- формирование спроса на инновационную продукцию;
- финансовое обеспечение (в том числе субсидии, гранты, кредиты, займы, гарантии, взносы в уставной капитал);

¹ О науке и государственной научно-технической политике: Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ (в ред. от 03.12.2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4137.

- реализация целевых программ, подпрограмм и проведение мероприятий в рамках государственных программ Российской Федерации;
- поддержка экспорта;
- обеспечение инфраструктуры.

Возможны и иные формы, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (действует в ред. от 06.12.2011 г.) определяет, что оказание поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в области инноваций и промышленного производства органами государственной власти и органами местного самоуправления может осуществляться в виде:

1) создания организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и оказывающих поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства, в том числе технопарков, центров коммерциализации технологий, технико-внедренческих и научно-производственных зон, и обеспечения деятельности таких организаций;

2) содействия патентованию изобретений, полезных моделей, промышленных образцов и селекционных достижений, а также государственной регистрации иных результатов интеллектуальной деятельности, созданных субъектами малого и среднего предпринимательства;

3) создания условий для привлечения субъектов малого и среднего предпринимательства к заключению договоров субподряда в области инноваций и промышленного производства;

4) создания акционерных инвестиционных фондов и закрытых паевых инвестиционных фондов¹.

Государственным органом, определяющим государственную политику в сфере инноваций, является Правительственная комиссия по высоким технологиям и инновациям, созданная в соответствии с постановлением Правительства РФ от 12 сентября 2008 г. № 667². Распоряжение Правительства РФ от 10 марта 2006 г. № 328-р утвердило Комплексную программу «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий» (действует в ред. от 27.12.2010 г.)³.

Правила создания инновационной структуры в сфере образования определяют приказом Минобрнауки РФ от 23 июня 2009 г. № 218 «Об утверждении Порядка создания и развития инновационной инфраструктуры в сфере образования».

В нем говорится, что инновационную инфраструктуру составляют федеральные и региональные инновационные площадки.

Основными направлениями деятельности инновационных площадок являются:

- 1) разработка, апробация и (или) внедрение:

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31. Ст. 4006.

² Там же. 2008. № 39. Ст. 4433.

³ Там же. 2006. № 11. Ст. 1226.

- новых элементов содержания образования и систем воспитания, новых педагогических технологий, учебно-методических и учебно-лабораторных комплексов, форм, методов и средств обучения в образовательных организациях;
- примерных основных образовательных программ, инновационных образовательных программ;
- новых профилей (специализаций) подготовки в сфере профессионального образования, обеспечивающих формирование кадрового и научного потенциала в соответствии с основными направлениями социально-экономического развития Российской Федерации;
- методик подготовки, переподготовки и (или) повышения квалификации кадров, в том числе педагогических, научных и научно-педагогических работников и руководящих работников сферы образования, на основе применения современных образовательных технологий;
- моделей образовательных организаций;
- новых механизмов, форм и методов управления образованием на разных уровнях, в том числе с использованием современных технологий;
- новых институтов общественного участия в управлении образованием;
- новых механизмов саморегулирования деятельности объединений образовательных организаций и работников сферы образования, а также сетевого взаимодействия образовательных организаций;

2) иная инновационная деятельность в сфере образования, направленная на совершенствование учебно-методического, организационного, правового, финансово-экономического, кадрового, материально-технического обеспечения системы образования в Российской Федерации.

В целях формирования инновационной среды, развития взаимодействия между образовательными учреждениями и промышленными предприятиями, поддержки создания хозяйственных обществ в системе образования осуществляется государственная поддержка развития инновационной инфраструктуры, включая поддержку малого инновационного предпринимательства, в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования. Порядок осуществления государственной поддержки инноваций в образовании определяется «Положением о государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры, включая поддержку малого инновационного предпринимательства, в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования», утвержденным постановлением Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 219 (в ред. от 03.06.2011 г.) «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования».

Анализ существующей нормативной базы инновационного развития показывает, что такое развитие невозможно без активного участия государства. Это ни в коей мере не противоречит конституционному принципу многообразия форм

собственности. Как справедливо отмечает С. А. Авакьян, было бы ошибкой инновационную «стратегию ориентировать на какую-то одну форму – государственный или частный сектор экономики. В принципе государству должно быть все равно, где рождается инновационный продукт, главное, чтобы он появился и чтобы при этом помимо интересов создателя, соответствующей организации не были забыты и интересы государства»¹.

Роль государства в инновационном развитии определяется следующими факторами:

1) необходимостью стимулировать развитие экономики страны как обязательного базового условия для инноваций, так как только развитие экономики формирует устойчивый спрос на инновации;

2) возможностью аккумулировать и направлять на развитие инноваций значительные материальные ресурсы;

3) необходимостью опережающего развития образования как неотъемлемого условия инновационной деятельности;

4) необходимостью формирования целостной инновационной политики, основанной на принципах планирования и прогнозирования инновационной деятельности;

5) необходимостью объединения и координирования в масштабах страны всей инновационной, научной и научно-технической деятельности.

Опыт зарубежных стран показывает, что роль государства в развитии инноваций может проявляться в следующих формах:

1) государство может создавать сети центров распространения нововведений и консультационных центров, оказывающих деловые услуги инноваторам;

2) государство способствует формированию рынка инноваций и само выступает его агентом;

3) государственные органы призваны осуществлять мониторинг и прогнозирование инновационных процессов в стране и за рубежом, а часто и поиск наиболее эффективных передовых технологий для широкого внедрения;

4) государство осуществляет экспертизу инновационных проектов, поскольку отдельным организациям, реализующим нововведения, трудно оценить все их возможные эффекты в общеэкономическом масштабе;

5) государство осуществляет прямое финансирование организаций для поощрения инноваций в области новейших технологий;

6) государство устанавливает льготное налогообложение для предприятий, занимающихся инновационной деятельностью;

7) государство создает условия для сотрудничества университетской науки и предприятий, производящих наукоемкую продукцию².

¹ Авакьян С. А. Государственная инновационная политика и ее организационно-правовое обеспечение // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11.

² Калятин В. О., Наумов В. Б., Никифорова Т. С. Опыт Европы, США и Индии в сфере государственной поддержки инноваций // Российский юридический журнал. 2011. № 1.

Не последнее место занимает задача по формированию правовых основ жизни общества, способствующих появлению и внедрению инноваций. Речь идет о развитии законодательства, защищающего частную собственность, охраняющего интеллектуальную собственность, регулирующего создание и деятельность юридических лиц. В этом отношении необходим комплексный мониторинг всего действующего законодательства, в первую очередь гражданского, налогового, законодательства об образовании, на предмет его соответствия потребностям в развитии инноваций.

В связи с тем что Москва является не просто субъектом Российской Федерации, но и столицей государства, этот город играет особую роль в развитии как правовых, так и инновационных процессов в стране. Здесь сосредоточены значительные материально-финансовые и человеческо-научные ресурсы, позволяющие столице играть роль лидера в процессе инновационного развития. Все это определяет особое значение правового регулирования инноваций в Москве.

Инновационная деятельность в столице регулируется Законом города Москвы от 6 июня 2012 г. № 22 «О научно-технической и инновационной деятельности в городе Москве»¹. Данный нормативный акт представляет собой достаточно краткий документ, который тем не менее решает ряд важных задач.

Во-первых, указанный закон устанавливает организационные, правовые и экономические основы научно-технической и инновационной деятельности в целях развития и эффективного использования научно-технического и инновационного потенциала Москвы для достижения качественного экономического роста и конкурентоспособности экономики города.

Во-вторых, данный закон определяет основные принципы научно-технической и инновационной политики города Москвы.

В-третьих, закон устанавливает формы государственной поддержки субъектов научно-технической и инновационной деятельности в городе Москве.

Статья 5 закона устанавливает полномочия Правительства Москвы в сфере научно-технической и инновационной политики. К ним относятся: формирование и реализация научно-технической и инновационной политики города Москвы; содействие созданию и развитию объектов научно-технической и инновационной инфраструктуры в городе Москве; установление порядка и условий предоставления государственной поддержки субъектам научно-технической и инновационной деятельности; создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в сферу научно-технической и инновационной деятельности в городе Москве; содействие развитию сотрудничества между субъектами научно-технической и инновационной деятельности и иными организациями; установление порядка и условий присвоения и прекращения статуса управляющей организации, резидента и приоритетного инновационного проекта; утверждение порядка предоставления грантов, стипендий и премий в сфере научно-технической и инновационной деятельности в городе Москве.

¹ См.: Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. № 36.

Для исполнения и конкретизации данных положений было принято постановление Правительства Москвы от 20 ноября 2012 г. № 655-ПП «О мерах по реализации инновационной политики города Москвы»¹. Это постановление вводит должность ответственного за инновационную деятельность и устанавливает его обязанности и полномочия. В частности, ответственный за инновационную деятельность в Москве формирует предложения по внедрению в городское хозяйство инновационных решений, новых продуктов и технологий, а также осуществляет контроль в системе закупок города и организует проведение мониторинга эффективности использования приобретенных для государственных нужд соответствующим органом исполнительной власти Москвы и подведомственными ему государственными учреждениями новых, ранее не закупаемых товаров, работ и услуг.

Таким образом, в настоящее время приняты необходимые нормативные акты, определяющие основы правового регулирования инновационной деятельности в Москве и создающие условия для такой деятельности. В то же время практическая реализация этих норм осложняется в связи с наличием ряда факторов, тормозящих инновационное развитие столицы. Основной негативный фактор – излишняя бюрократизация системы управления в мегаполисе, сопровождающаяся неготовностью и неспособностью части чиновников работать эффективно. Именно правоприменительная деятельность в инновационной сфере снижает эффективность принятого законодательства.

Анализ правового регулирования инноваций в Москве позволяет сделать следующие общие выводы:

1) в столице, как и в целом в Российской Федерации, принят ряд нормативных актов, направленных на развитие инноваций в экономике страны; в то же время необходим мониторинг действующего законодательства с целью последующего усиления его инновационной направленности;

2) инновационная деятельность в современных условиях не может осуществляться без активного участия государства в различных формах с учетом мирового опыта;

3) обязательным условием для инноваций является опережающее развитие образования.

¹ См.: Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. Спецвыпуск № 3. 28 ноября.

А. Ф. Пенкин,
*докт. экон. наук, профессор
кафедры управления
проектами и инвестициями
МГУУ Правительства Москвы*

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ МОСКВЫ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПОТЕНЦИАЛ РАЗВИТИЯ

Москва стала первопроходцем на сложном пути внедрения новых подходов к управлению социально-экономическим развитием мегаполиса. Сформированные на период 2012–2016 гг. 16 государственных программ предусматривают для их реализации бюджетные расходы в объеме 8,4 трлн. рублей, что составляет более 90 % прогнозируемого бюджета столицы. Такой «программный бюджет» города формировался в условиях, когда на федеральном уровне еще не были приняты законы и нормативные документы, регламентирующие порядок разработки, утверждения, мониторинга и контроля за выполнением государственных программ¹, не были сформулированы основные подходы к становлению стратегического планирования в стране. Накопленный же к тому времени опыт реализации федеральных целевых программ (ФЦП) и ведомственных программ и подпрограмм (ВД) имел ограниченное значение для становления государственных программ в качестве важнейшего инструмента стратегического планирования. Ведь на реализацию ФЦП и ВД приходилось не более 9 % бюджетных расходов в стране, да они и не претендовали на создание основ стратегического планирования.

Реализация государственных программ в Москве стала, таким образом, тем полигоном, на котором отрабатывались новые механизмы стратегического планирования, а опыт их реализации (как положительный, так и отрицательный) позволяет оптимизировать переход к этим новым инструментам на федеральном уровне.

К настоящему времени на федеральном уровне сформированы фундаментальные основы становления системы стратегического планирования в стране. Так, в ноябре 2012 г. Государственной Думой принят в первом чтении проект закона «О государственном стратегическом планировании», который должен не только определять последовательность разработки долгосрочных и среднесрочных документов государственного стратегического планирования, но и обеспечить концентрацию разнокачественных (финансовых, организационных, информационных и кадровых) ресурсов для достижения запланированных целей и консолидацию

¹ В Москве это регулировалось следующими документами: постановление Правительства Москвы от 04.03.2011 г. № 56-ПП «Об утверждении порядка разработки и реализации государственных программ города Москвы»; постановление Правительства Москвы от 02.02.2011 г. № 23-ПП «Об утверждении перечня первоочередных государственных программ города Москвы»; приказ Департамента экономической политики и развития города Москвы и Департамента финансов города Москвы от 13.12.2012 г. № 141-ПР/224 «Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ города Москвы».

усилий всех субъектов экономики (государства, корпораций и структур гражданского общества) для достижения целей социально-экономического развития.

С 2014 г. заработал Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который предполагает более тесную увязку текущих задач и среднесрочных целей. На подходе закон «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (ГЧП), который должен создать основы для включения частных компаний в реализацию долгосрочных государственных программ в различных организационно-правовых формах. Наконец, с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием бюджетного процесса» на всех уровнях бюджетной системы началась практическая работа по формированию и реализации государственных программ, в которых определены средне- и долгосрочные цели, ответственные исполнители и соисполнители программы в целом и подпрограмм.

Подготовка и реализация государственных программ, увязанных с бюджетными расходами, привносит новые риски в практику государственного управления в России.

Во-первых, возможны и даже неизбежны ошибки в выборе средне- и долгосрочных целей программ.

Во-вторых, практика разработки и реализации государственных программ в городе Москве в 2012–2013 гг., да и опыт реализации федеральных целевых программ (ФЦП) – предшественников госпрограмм, включенных в последние в качестве подпрограмм, – показали, как трудно преодолеть ведомственный характер целеполагания, организовать скоординированную работу головных исполнителей и соисполнителей. В частности, опыт Москвы показал, что формирование проектов государственных программ (как и ранее — городских целевых программ) в значительной мере осуществлялось автономно и «снизу вверх», что вызвано отсутствием программы социально-экономического развития города Москвы и стратегии развития города Москвы или иного программного документа, имеющего комплексный общегородской характер. Сводная программа развития города Москвы на 2012–2016 гг., которая была рассмотрена и одобрена на заседании Правительства Москвы 29 ноября 2011 г., указанные задачи выполнить не может как по формальным признакам, так и по сути: она не была опубликована официально, является обобщением ряда положений 16 государственных программ, причем не всегда наиболее значимых. Между тем именно Сводная программа развития города Москвы должна отражать поставленные цели и определять необходимые ожидаемые результаты социально-экономического развития для города.

Опыт Москвы со всей очевидностью показал, что формированию государственных программ должна предшествовать разработка комплексных долгосрочных планов (стратегий) развития, в которых с использованием передовых научных методов осуществлен выбор оптимального вектора развития; достижимость

стратегических целей обоснована; в отношении целей достигнуто согласие основных общественных сил.

То, что здесь не все благополучно, на мой взгляд, ярко продемонстрировал III Московский урбанистический форум «Мегаполисы: развитие за пределами центра». Ведь одним из важнейших выводов форума стало признание того факта, что внедрявшаяся в Москве в последние два десятилетия концепция свободной планировки провалилась. Упор на создание общих рамочных условий для деятельности бизнеса через институциональные реформы с упованием на регулиющую роль рынка стал причиной таких негативных явлений, как угроза стихийного развития города, утрата контроля над земельными ресурсами, транспортная «запертость» некоторых районов, угроза деградации среды и падения качества жизни москвичей, угроза утраты московской идентичности. Достаточно отметить, что сегодня 85 % территории города – это непримечательная серая зона, а в центре, занимающем всего 7 %, сконцентрировано 4 из 5 рабочих мест.

На форуме в выступлениях руководителей города впервые столь категорично прозвучали новые для современной России идеи о необходимости качественно иного стратегического планирования Московского мегаполиса. Об этом отчетливо заявил Мэр столицы Сергей Собянин, отметивший, что «без изменения стратегии развития города нам не обойтись». Суть же новой стратегии состоит в том, что «Москва переходит от центростремительного к полицентричному развитию». Соответственно, в 2015 г. Москва должна получить новый Генеральный план застройки города, в котором будет отражен переход от моноцентрической модели к полицентрической. В этом же русле завершается подготовка инвестиционной стратегии города до 2025 г.

Есть обоснованные сомнения в том, что качественно иной уровень стратегического планирования может быть обеспечен без создания специальной структуры, которая могла бы не только упорядочивать «планов громадьё» отдельных ведомств и регионов, но и – главное – последовательно и квалифицированно проводить линию на верховенство общерегиональных и общенациональных целей, корректировать целеполагание ведомств, исходя из ограниченности ресурсов региона и страны в целом, предлагать к общественному обсуждению обоснованные и количественно просчитанные варианты реализации крупных межрегиональных и межсекторальных народнохозяйственных проектов. Становление такого центра для разработки, реализации и мониторинга выполнения стратегических планов развития регионов и страны – Госплана в версии 2.0, учитывающей новые механизмы стратегического планирования, – представляется нам неизбежным.

Третья группа рисков обусловлена, на наш взгляд, дефицитом подготовленных для программно-целевого планирования кадров и современных технологий планирования; имеется ряд нерешенных в теории и на практике вопросов оценки эффективности и результативности государственных программ применительно к российским условиям и нынешнему этапу становления стратегического планирования.

Достаточно ли для координации целей и ожидаемых результатов всей совокупности госпрограмм и для обеспечения связи государственного стратегического планирования с бюджетным планированием назначения курирующих вице-премьеров и государственных заказчиков в лице министерств? Отсутствие специальной структуры – Госплана 2.0 – приводит к невысокой результативности общественных затрат даже при обсуждении фундаментальных вопросов развития российского общества. Достаточно вспомнить о подготовке первого (2006–2007 гг.) и второго (2010–2011 гг.) вариантов Стратегии 2020, результатом которых стали либо недостаточно обоснованные количественные ориентиры социально-экономического развития страны (первый вариант), либо относительно разрозненные предложения экспертных групп концептуального характера, нацеленные преимущественно на структурные реформы (второй вариант), которые лишь отчасти могли стать основой государственных программ и бюджетного процесса¹.

Общеизвестна судьба государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», непроработанность которой неоднократно становилась объектом критики первых лиц государства. Подобного рода примеры, как и примеры начала реализации невыверенных проектов, принятия спонтанных решений, которые влекут за собой далеко не самое эффективное использование ограниченных ресурсов страны, можно продолжать очень долго.

Госплан России 2.0 может стать действенным барьером на пути подобного рода нерациональных затрат. Более того, именно он может становиться инициатором проектов, которые будут способствовать решению ключевых долгосрочных проблем страны, повышению ее конкурентоспособности, хотя они и являются сегодня слишком затратными и/или рискованными с точки зрения финансовых властей.

Четвертая группа рисков обусловлена финансово-экономической нестабильностью, в условиях которой будет происходить становление стратегического планирования в России по крайней мере в ближайшие 3 года. Увязанность бюджетных расходов и государственных программ резко снижает возможности мобильного перераспределения финансовых средств в условиях падения бюджетных доходов. Практика программно-целевого планирования в Москве не дала пока ответа на вопрос о том, как должны меняться утвержденные программы. Очевидно, что такой механизм корректировки, предотвращающий подрыв самих принципов стратегического планирования, должен быть определен на федеральном уровне. Пока первичными остаются финансовые ограничения, а не те цели, которые должны быть достигнуты в ходе реализации государственных программ.

Так, на наш взгляд, в противоречии с принципами стратегического планирования Минфин РФ в своем письме за подписью заместителя министра считает, что «включение в государственные (муниципальные) программы планируемых

¹ Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. *Стратегия 2020: Новая модель роста – новая социальная политика*. – URL: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/litog.pdf>. (дата обращения – 11.09.2013 г.).

мероприятий не порождает обязанности публично-правового образования предоставить средства соответствующего бюджета...», что «...государственные (муниципальные) программы, вне зависимости от вида утвердившего их акта, ... не являются документами, влекущими возникновение расходных обязательств субъекта Российской Федерации»¹. Минфин РФ считает также, что корректировки объемов финансового обеспечения реализации государственных (муниципальных) программ будут осуществляться ежегодно в рамках процедур формирования и утверждения бюджета, причем не исключается даже прекращение реализации государственной (муниципальной) программы².

В дальнейшем, надо надеяться, такие монетаристские подходы при реализации стратегического планирования будут скорректированы, поскольку они подрывают саму суть долгосрочного, осознанного выбора путей и механизмов достижения целей социально-экономического развития российского общества.

В. Л. Севостьянов,
*ученый секретарь некоммерческого партнерства
экспертов Федерального Собрания РФ
«Парламентский Центр «Научное развитие технологий,
интеллектуальная собственность» (ПЦ «НТИС»)*

ПРАВОВОМУ ГОСУДАРСТВУ НЕОБХОДИМЫ ЭКСПЕРТИЗА И КОНТРОЛЬ СО СТОРОНЫ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Один из отечественных руководителей прошлых времен отмечал, что наилучший способ отметить юбилейную дату – обсудить актуальные нерешенные проблемы. Отрицательно оцениваю итоги деятельности этого субъекта, но с данным высказыванием полностью согласен. Поэтому хочу поднять «вечно зеленую» для нашей Родины и ее столицы тему построения эффективного гражданского общества. Важнейшей функцией гражданского общества является участие граждан в формировании и осуществлении внутренней и внешней политики государства, определяемой принимаемыми правовыми актами, и прежде всего законодательными. Поэтому приоритетным условием развития гражданского общества является

¹ См.: Письмо Минфина России от 12 сентября 2013 г. № 02-16-03/37757 в адрес высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам отнесения актов об утверждении государственных (муниципальных) программ к актам, обуславливающим расходные обязательства, и корректировки объемов финансового обеспечения реализации государственных (муниципальных) программ.

² Там же.

расширение вовлечения общественности в процессы законотворчества и совершенствования правоприменительной практики.

Ведущую роль в этой сфере играет российское парламентское экспертное общество. В области законодательного обеспечения развития отечественной науки и технологий, защиты и эффективного использования результатов интеллектуальной деятельности организующую и координирующую роль в парламентском экспертном сообществе играет некоммерческое партнерство экспертов Федерального Собрания РФ «Парламентский Центр «Наукоемкие технологии, интеллектуальная собственность» (далее ПЦ «НТИС»). Со времени его создания в 2001 г. и по настоящее время сотрудники и эксперты ПЦ «НТИС» принимают активное участие в анализе и оценке действующего законодательства и проблем его развития, разработке поправок в действующие законы и текстов новых законопроектов, оказывают консультационную поддержку парламентариям. Наша практика свидетельствует: для повышения эффективности работы общественных экспертов в сфере законодательства необходимо саму их деятельность также ввести официально в «правовое поле» и определенным образом регламентировать. Поэтому мы решительно поддерживаем идею создания правовой базы, регулирующей развитие процессов общественной экспертизы законодательства. В частности, мы активно участвовали в разработке и обсуждении в Общественной палате РФ проекта модельного закона «Об общественной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Проект ориентирован на использование для развития законодательства субъектов Российской Федерации.

Указанный законопроект устанавливает правовые и организационные основы проведения общественной экспертизы и дает следующее ее определение: «...деятельность лиц и социально ориентированных некоммерческих организаций (общественных и гражданских экспертов), направленная на исследование, анализ и оценку нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации на предмет их соответствия интересам личности, общества и государства». Модельный закон следующим образом определяет цели общественной экспертизы:

- реализация гражданами закрепленного за ними Конституцией права на участие в управлении делами государства;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина, обеспечение общественного интереса в законодательном процессе;
- повышение эффективности действующего законодательства.

Устанавливаются следующие задачи общественной экспертизы:

- выявление в нормативно-правовых актах и их проектах положений, противоречащих интересам личности, общества и государства;
- оценка социально-экономических и иных последствий принятия проектов новых нормативно-правовых актов или реализации действующих актов;
- выработка рекомендаций по устранению выявленных недостатков, а также негативных последствий.

Проведение общественной экспертизы должно основываться на следующих основных принципах:

- признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- законность;
- публичность проведения и открытость результатов общественной экспертизы;
- невмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в проведение общественной экспертизы;
- независимость экспертов;
- объективность, полнота и достоверность экспертных заключений.

В соответствии с настоящим модельным законом могут осуществляться как обязательная, так и инициативная общественная экспертиза нормативно-правых актов и их проектов.

Согласно модельному закону обязательная общественная экспертиза проводится в отношении проектов нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы реализации прав человека и гражданина в сферах:

- государственной политики в области социального обеспечения;
- обеспечения общественной безопасности и правопорядка;
- охраны окружающей среды и здоровья населения;
- поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;
- межнациональных и межконфессиональных отношений;
- бюджета и финансов;
- образования, культуры и спорта.

Субъектами обязательной общественной экспертизы согласно модельному закону могут быть:

- общественная палата субъекта Российской Федерации;
- общественные советы при органах государственной власти;
- аккредитованные при указанных выше субъектах права социально ориентированные некоммерческие организации или отдельные специалисты (модельный закон конкретизирует соответствующие квалификационные и иные требования к тем и другим).

Юридические лица и граждане, не имеющие соответствующей аккредитации, имеют право направлять субъектам обязательной общественной экспертизы свои замечания и предложения по проекту нормативного правового акта.

Решение о проведении обязательной общественной экспертизы проекта закона субъекта Российской Федерации принимается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по собственной инициативе или по предложению субъекта соответствующей законодательной инициативы; такое решение может приниматься также высшим должностным лицом этого субъекта Российской Федерации. Это решение принимается открыто и соответствующим образом публикуется.

Правами проведения инициативной общественной экспертизы наделяются все граждане, достигшие 18 лет, и зарегистрированные социально ориентированные некоммерческие организации – они действуют в качестве гражданских экспертов. Гражданские эксперты имеют право направлять свои заключения в органы государственной власти.

Заключение по результатам общественной экспертизы носит рекомендательный характер, но подлежит обязательному рассмотрению органом государственной власти субъекта Российской Федерации, назначившим его проведение либо получившим экспертное заключение гражданского эксперта, не более чем в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения экспертного заключения субъекту общественной экспертизы направляется мотивированный ответ, который подлежит также размещению на информационном портале соответствующего органа.

По мере становления в нашей стране гражданского общества все чаще нормативно-правовые акты различного уровня будут выноситься на общественное обсуждение. Это будет способствовать не только повышению качества работы над такими документами, но и преодолению отчуждения между общественностью и органами государственной власти. Специалисты в области социальной психологии отмечают, что конфликты между органами государственной власти и общественными структурами чаще всего вызываются не объективно существующими противоречиями интересов, а недостатком взаимной информированности и отсутствием доверия между сторонами. Особую значимость может приобрести сотрудничество с общественностью в организации постоянного мониторинга правоприменительной практики. Эти проблемы нашли отражение в проекте другого модельного закона («Об общественном контроле»), разработка которого также велась в Общественной палате РФ с участием наших экспертов.

Для осуществления эффективного общественного правового мониторинга необходимо развивать методическое и информационно-аналитическое обеспечение общественной экспертной деятельности. Соответствующие поручения органам государственной власти даются в Указе Президента Российской Федерации № 601 от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». В нем дается прямое поручение органам власти наладить публичное обсуждение проектов нормативно-правовых актов и организовать мониторинг правоприменения, в том числе с широким использованием Интернета; особое внимание уделяется развитию институтов оценки экспертным сообществом регулирующего воздействия законопроектов. Председатель Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев на встрече с экспертами «Открытого правительства» 10 мая 2012 г. отметил, что «необходимы механизмы постоянного и прямого информационного обмена между органами государственной власти, иными официальными структурами и обществом. ...Прозрачность власти и ее действий – основное условие взаимного доверия в обществе и эффективности государственной политики».

По сути дела, складываются предпосылки для создания в стране целой сети общественных экспертных объединений различных уровней, сформированных по двум принципам: профессионально-отраслевому и территориальному, что дает возможность охвата максимально широкого спектра проблем с рассмотрением их под разными углами зрения. В то же время все сходится во мнении, что методически деятельность всех общественных объединений должна строиться по единым правилам. Безусловно, экспертному сообществу еще предстоит сформировать общепринятые единые технологии своей работы, установить некие нормы и регламенты (прежде всего по самой процедуре экспертизы). Повышение технологичности процессов экспертизы тесно связано с компетентностью и профессионализмом исполнителей. Опытные эксперты сами осознают необходимость придания своей деятельности большей институциональности и связанной с нею легитимности в рамках правового поля. Такой подход подразумевает также повышение ответственности авторов экспертных заключений, а это, несомненно, должно сказаться на качестве самой экспертизы. Неотъемлемым атрибутом общественной экспертизы должен стать ее публичный характер, в частности доступность содержания экспертных заключений.

Когда нашему парламентскому экспертному сообществу направляется на рассмотрение тот или иной документ (будь то законопроект или проект государственной программы и т. д.), анализ проводится по следующим позициям:

- анализ системы целей и задач проекта (в качестве которого может рассматриваться, например, принятие нового нормативно-правового акта, регулирующего определенную сферу жизни общества);
- выявление и описание сторон, заинтересованных в осуществлении проекта (а также возможных субъектов, чьим интересам препятствует выполнение проекта), анализ потребностей и ожиданий целевых групп («благополучателей» проекта);
- исследование внешнего контекста осуществления проекта – анализ условий реализации проекта (текущего и прогнозируемого состояния социальной, экономической или технологической среды, влияющей на осуществление проекта);
- оценка предполагаемых конечных продуктов и эффектов от реализации проекта и определение проблемного поля – нахождение возможных ситуаций, способных воспрепятствовать успешному осуществлению проекта;
- анализ хода реализации проекта – его «дорожной карты» с описанием графика важнейших мероприятий и ключевых событий, а также поэтапных потребностей в финансах и ресурсах.

Мы считаем, что в деятельности органов власти следует руководствоваться известным принципом врачей «прежде всего – не навреди», поэтому при рассмотрении документов парламентское экспертное сообщество особое внимание уделяет идентификации и анализу рисков, связанных с осуществлением проекта. По нашему мнению, проблемы «риск-менеджмента» должны всегда быть в центре

внимания всей формируемой в настоящее время общероссийской сети общественных экспертов. При этом должен анализироваться весь комплекс возможных рисков, включая прежде всего наиболее значимые группы:

- природные и технологические, связанные с угрозами возможных аварий и катастроф, нанесения ущерба жизни и здоровью людей, а также функционированию объектов, важнейших для обеспечения государственной и общественной безопасности;
- финансово-экономические и коммерческие, связанные с возможным нанесением тяжелого ущерба экономике страны и важнейших субъектов производственно-хозяйственной деятельности;
- социальные и социально-политические, связанные с возможными угрозами социальной стабильности и нормальному функционированию институтов государства и гражданского общества.

При анализе рисков в сфере законодательной деятельности следует учитывать, что такие риски часто вызываются внутренними «конфликтами», возникающими в правовом поле при принятии противоречащих друг другу нормативно-правовых актов. Поэтому проекты новых документов приходится особенно тщательно проверять на отсутствие противоречий с другими действующими нормативно-правовыми актами. Большая работа предстоит российскому экспертному сообществу также в сфере принятия единых индикаторов степени «успешности» осуществления проекта, по которым должно оцениваться достижение целей проекта (или промежуточных результатов на этапе реализации «дорожной карты»).

Опыт развитых демократических государств свидетельствует о чрезвычайной важности привлечения экспертного сообщества к проведению таких процедур, как парламентский контроль и парламентское расследование. К сожалению, в нашей стране пока еще неоправданно редко в деятельности парламентов разных уровней используются эти мощные рычаги воздействия на ситуацию в стране – практически только при чрезвычайных обстоятельствах, вызвавших большой общественный резонанс. Примером может служить предпринятое совместно обеими палатами Федерального Собрания РФ парламентское расследование причин и обстоятельств тяжелейшей аварии на Саяно-Шушенской ГЭС. С привлечением крупнейших специалистов (в том числе экспертов ПЦ «НТИС») тогда удалось установить ряд грубейших нарушений технологической дисциплины и требований техники безопасности, в основе которых лежало стремление ряда руководителей станции к незаконному обогащению. Вообще, мы считаем необходимым усилить внимание к антикоррупционному анализу проектов и программ, включая экспертизу законопроектов «на взяткостойкость».

С развитием процедур парламентского контроля и парламентского расследования важное значение приобретает взаимодействие экспертного сообщества с системой счетных палат, осуществляющих аудит использования бюджетных средств и подчиняющихся парламентам соответствующего уровня (федерального или субъектов Российской Федерации). ПЦ «НТИС» идет в авангарде построения

такого сотрудничества: например, в 2011 г. специалистами нашей организации по заказу Научно-исследовательского института Счетной палаты РФ выполнены НИР, посвященные эффективности использования бюджетных средств на создание специализированных зон инновационного развития (на примере проекта «Сколково») и на программы развития высшего образования. В ходе выполнения этих работ был выявлен ряд недостатков в системе нормативно-правового обеспечения этих важных направлений модернизации экономики нашей страны – в совокупности эти факторы снижают эффективность бюджетных расходов, а в ряде случаев создают условия для нецелевого использования бюджетных средств. Мы намерены и дальше развивать сотрудничество между парламентским экспертным сообществом и специалистами счетных палат.

Следует отметить, что в связи со сложностью задач, ставящихся перед экспертным сообществом, ряд специалистов выступает даже за создание по наиболее социально значимым направлениям соответствующих общественных ситуационных и аналитических центров. Такие центры могли бы осуществлять информационное обеспечение деятельности общественных экспертов и выполнять некоторые координирующие функции внутри экспертного сообщества, а также вести учет экспертов и проведенных ими экспертиз (то и другое – в форме соответствующих реестров).

К сожалению, в настоящее время имеют место разрозненность и слабость существующих механизмов диалога органов государственной власти с институтами гражданского общества. Прежде всего это проявляется в отсутствии у представителей власти стремления наладить доступ общественности к достоверной информации о важных государственных проектах и программах. В их сознании часто превалирует принцип «закрытости информации» – вместо того чтобы признать, что «информация открыта, если доступ к ней не ограничен специальным нормативно-правовым актом», молчаливо полагается, что «закрыта вся информация, доступ к которой не разрешен в официальном порядке». Этот устаревший стереотип мышления наблюдается в том числе и при работе по программам «Открытое правительство» и «Открытый парламент». Более того, по ряду признаков можно отметить, что лица, принимающие решения в сфере государственной политики, часто стремятся ограничить процессы демократизации общественной жизни сугубо социально-политическими аспектами, не допуская общественность к формированию социально значимых решений экономического характера. Такое негативное отношение к проблемам общественного контроля и экспертизы в экономической сфере имеет в ряде случаев и коррупционную подоплеку.

Приходится констатировать, что даже в документах последнего времени, в частности, в проекте федерального закона «О стратегическом планировании», никак не упоминается роль экспертного сообщества. Примечательно также, что в составе официально опубликованных направлений деятельности «Совета по проблемам прав человека и развитию гражданского общества» при Президенте РФ не фигурирует содействие развитию общественной экспертизы.

Между тем созрела объективная необходимость поставить в соответствие «вертикали власти» адекватную «вертикаль общественной экспертизы». Такая структура должна обеспечить эффективную независимую экспертизу принимаемых органами государственной власти социально значимых программ и проектов (включая законопроекты) по всем уровням: федеральном, региональном (уровень субъектов РФ), местном (муниципальном). При этом общественную экспертизу следует проводить на всех этапах работы – от формирования концепции программы или проекта до контроля исполнения (общественного мониторинга правоприменительной практики). Так, например, в сфере государственного регулирования финансово-экономических процессов наибольшее общественное значение имеет научно обоснованное планирование и эффективное исполнение бюджетных расходов. Такие государственные расходы, утверждаемые законодательными (представительными) органами различных уровней власти, должны быть в центре внимания соответствующих объединений общественных экспертов.

Деятельность общественных экспертов целесообразно строить на базе сотрудничества с парламентами соответствующего уровня и аффилированными с ними структурами. Сами общественные экспертные объединения формируются, как правило, по «территориальному» принципу (для рассмотрения проблем соответствующей территории – от республиканской до муниципальной), или «отраслевому» принципу (для решения проблем какой-то конкретной сферы интересов), либо смешанному. При этом на практике на постоянной основе функционируют, как правило, лишь те объединения (любого вида), члены которых проживают достаточно локализованно. В наши дни современные средства телекоммуникации дают уникальную возможность «виртуального объединения» специалистов, физически находящихся на любом отдалении друг от друга. Это дает совершенно новые возможности для организации взаимодействия экспертов, которые мы пока не научились массово и эффективно использовать. Между тем новые технологии позволяют радикально повысить не только оперативность экспертизы, но также и ее «широту» (по объему массивов информации и количеству анализируемых факторов) и качество (за счет привлечения высококвалифицированных удаленных экспертов).

В 2012–2013 гг. автору довелось принимать участие в ряде совещаний в Аналитическом центре Правительства России, которые были посвящены обсуждению различных аспектов применения современных информационно-аналитических методов и технических средств для принятия важных управленческих решений в социально-экономической сфере. Было отмечено, что в настоящее время указанные методы и средства применяются на практике почти исключительно для оперативного мониторинга ситуации, но никак не для стратегического планирования. Действительно, часто органы исполнительной власти считают целесообразным для себя сосредоточиться скорее на мониторинге актуальной ситуации, чем на прогнозировании ее дальнейшей динамики при различных возможных сценариях развития социально-экономических процессов. Тем важнее для экспертного

сообщества (над которым не довлеет необходимость принятия управленческих решений в оперативном, а подчас и «пожарном» порядке) иметь возможность своевременно указать органам государственной власти на потенциально опасные негативные тенденции, а также на возможные пути решения проблем с учетом оценки возникающих рисков. Экспертная оценка последствий принятия тех или иных управленческих решений или нормативно-правовых актов позволит резко поднять качество долгосрочного и среднесрочного планирования. На упомянутых совещаниях, проведенных в Аналитическом центре Правительства РФ, также отмечалось, что самому экспертному сообществу целесообразно в ближайшем будущем принять некий кодекс профессиональной этики и руководствоваться им в своей текущей деятельности.

В свое время Московская городская Дума выступила в авангарде организации общественной экспертизы в сфере законодательства и правоприменения. В первом созыве МГД при ней был сформирован ряд общественных экспертных советов, объединивших видных московских специалистов (автору статьи – тогда депутату – довелось руководить деятельностью Экспертного совета по экологии, природным ресурсам и промышленной безопасности). В те годы были заложены хорошие методические основы для последующей работы. Этот опыт целесообразно развивать и углублять.

А. В. Смирнова,
аспирант МГУУ

Правительства Москвы

П. Н. Шуляк,

*докт. экон. наук, профессор
кафедры общественных финансов,
бухгалтерского учета и аудита
МГУУ Правительства Москвы*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В УПРАВЛЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННЫМИ ОБЩЕСТВАМИ ГОРОДА МОСКВЫ

С начала XXI в. приоритетным направлением государственной политики является повышение эффективности финансового управления деятельностью хозяйственных обществ, акции и доли которых находятся в собственности Федерации и субъектов Федерации. Все большую значимость приобретают процессы организации участия акционеров в финансовом управлении обществами.

Контролируемые государством хозяйственные общества являются полноценными рыночными агентами, свободно действующими на открытых рынках, где преобладают рыночные критерии эффективности в принятии решений.

В настоящее время сформированы государственные программы, целью реализации которых является повышение эффективности функционирования собственности государства. При финансовом управлении имуществом комплексом города Москвы особое место отводится вопросам управления принадлежащими городу пакетами акций, оптимизации их структуры и повышения капитализации городского портфеля акций в целом.

В современных условиях развитие финансового механизма управления активами города Москвы во многом зависит от преобразования российской корпоративной модели управления акционерными обществами с участием государства в капитале.

Политика города направлена на выход из состава акционеров неэффективных низкодоходных пакетов акций, где город не имеет блокирующего пакета, и сохранение городской доли в эффективных обществах с контрольными пакетами, а также в стратегических, градообразующих и социально значимых предприятиях. Сегодня город владеет контрольным пакетом акций 45 % обществ от всего числа обществ с долей города, к 2016 г. планируется¹ увеличение доли владения контрольными пакетами акций до 80 %.

Проводимая в городе Москве политика обуславливает актуальность поиска путей совершенствования финансового механизма государственного участия в управлении хозяйственными обществами города в рамках увеличения налоговых и неналоговых поступлений в бюджет города Москвы.

Развитие московской агломерации, экономический рост города напрямую зависят от способов и методов управления городской собственностью и, как следствие, формирования эффективного финансового механизма государственного участия, влияющего на повышение эффективности финансового механизма обществ.

На сегодняшний день среди теоретиков и практиков управления хозяйственными обществами с государственным участием не существует единого мнения по вопросу определения понятия «финансовый механизм государственного участия в управлении акционерными обществами». Проведенный анализ различных подходов и мнений позволяет сформулировать следующее определение: финансовый механизм государственного участия в управлении хозяйственными обществами – это законодательно установленная система управления финансами, включающая в себя совокупность регламентированных форм и методов обеспечения хозяйственных обществ необходимыми денежными средствами в целях достижения стабильного уровня рентабельности и повышения доходной части бюджета государства.

¹ Государственная программа города Москвы на среднесрочный период (2012–2016 гг.). Имущественно-земельная политика города Москвы на 2012–2016 гг.» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Режим доступа: <http://konsultant.ru>

Основопологающие факторы эффективного финансового функционирования механизмов общества во многом зависят от выбираемой модели корпоративного управления: англосаксонской, японской, континентальной. Каждая модель имеет ряд своих плюсов и минусов, рассмотрение основных из них имеет большое значение для совершенствования функционирования как для обществ с участием в капитале города Москвы, так и для обществ с долей Российской Федерации.

Особенностями функционирования отечественных обществ является отсутствие принадлежности к какой-либо из моделей. С одной стороны, данная особенность позволяет выбирать наиболее эффективные методы работы корпоративных моделей, а с другой стороны, происходит смешивание различных моделей, что в итоге может привести к снижению эффективности финансового управления обществами.

Таким образом, при отрицательных показателях работы акционерного общества, по нашему мнению, целесообразным считается осуществление процедуры смены совета директоров, то есть его формирование будет происходить в зависимости от финансового состояния акционерного общества, по аналогии с японской моделью.

В целях улучшения финансового состояния акционерных обществ с долей города Москвы считаем целесообразным также учесть опыт стран, использующих англосаксонскую модель, которая включает в себя мониторинг финансовой деятельности за счет инвестиционных фондов, фондов рискованного капитала и фондов, инвестирующих в новые корпорации.

На наш взгляд, определяющим моментом при проведении финансового анализа обществ с государственным участием являются тенденции взаимодействия органов исполнительной власти города при осуществлении функций по координации и контролю в различных отраслях, которые входят в состав финансового механизма государственного участия в управлении обществами. В результате приватизации в частную собственность передано значительное число акций открытых акционерных обществ. Тем не менее достаточно большое количество контрольных и блокирующих пакетов на сегодняшний день еще находится в активе Российской Федерации и города Москвы. При этом динамика поступлений доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности города Москвы, имеет положительную тенденцию роста, однако в структуре доходов бюджета города доля данных поступлений невелика и составит¹ 6,47 % к 2016 г. По нашему мнению, увеличение доходов бюджета возможно за счет внесения изменений в механизм межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы на основании предложений по модернизации постановления Правительства Москвы от 3 июля 2007 г. № 576-ПП по следующим направлениям:

- распространить действие нормативно-правового акта на общества с ограниченной ответственностью;
- скорректировать требования к процессу бизнес-планирования посредством сокращения стадий согласования ключевых показателей эффективности;

¹ Прогнозный расчет произведен нами на основании данных бюджета города Москвы.

- установить сроки представления бизнес-планов в органы исполнительной власти города;
- для учета отраслевой динамики развития ввести требование органам отраслевой власти города представлять заключения на разработанные подведомственными обществами бизнес-планы;
- для сокращения расходов обществ, а также повышения прозрачности финансовой деятельности внести изменения в методику расчета премии генеральным директорам обществ.

Исследования мировой и российской практики корпоративного управления позволяют сформировать особый подход к управлению хозяйственными обществами с государственным участием, в рамках которого рациональным является рассмотрение концепции стоимостного подхода к управлению.

Важнейшей проблемой в создании комплексных систем управления стоимостью остается разработка инструментария оценки вклада корпоративного управления в стоимость и эффективность альтернативных стратегий создания стоимости посредством операционной, инвестиционной и финансовой эффективности.

По нашему мнению, использование показателей, ориентированных на формирование стоимости путем их учета на предлагаемых стадиях бизнес-планирования (формализации, формирования стратегии, бюджетирования стоимости, реализации стратегии, разработки стоимостной отчетности), позволит повысить стоимость обществ и укрепить общие рыночные позиции эффективных акционерных обществ с долей города Москвы.

При этом мы считаем, что особое значение приобретает использование при финансовом анализе коэффициентов, рассчитанных с учетом основ международных стандартов в условиях вывода акций компании на фондовый рынок. Кроме того, в условиях развития неоклассической теории корпоративных финансов их учет необходим. Так, при переводе отчетности, составленной на основании российской системы, на международную разница в финансовом итоге деятельности обществ составляет в среднем более 35 %. Ввиду чего при применении стоимостных бюджетов необходимо производить составление отчетности и по стандартам МСФО для сравнительного анализа финансовых результатов, а также выхода на фондовый рынок. Кроме того, по нашему мнению, внедрение в практику работы предприятий с участием государства международных стандартов финансовой отчетности будет способствовать получению достоверной, объективной и прозрачной информации.

Анализ расчетов эффективности финансово-хозяйственной деятельности обществ города с учетом ранжирования по основным городским комплексам и отраслям позволяет сделать вывод об общей неоднородности показателей в динамике, высокой зависимости от заемных средств, несмотря на высокий уровень собственного капитала. Кроме того, несмотря на наличие в отраслях убыточных субъектов, существуют общества, которые позволяют поддерживать доходную составляющую бюджета города и обеспечивают стабильность дивидендных выплат. На сегодняшний день активы города представлены в различных отраслях

экономики, промышленности, производства, управления, в связи с чем результаты анализа наиболее эффективного субъекта отрасли возможно репрезентировать на отрасль в целом путем внедрения детализированных бюджетов доходов и расходов. Обоснованность данного предложения обусловлена результатами внедрения аналогичных форм в гостиничной отрасли, что привело к увеличению чистой прибыли на 81 % за один год.

Предложенные пути совершенствования финансового механизма государственного участия в управлении хозяйственными обществами разработаны для инновационного сценария развития экономики города. Внедрение новых методов финансового управления позволит повысить эффективность работы обществ, что приведет к увеличению доходной части бюджета города за счет поступлений по налоговым и неналоговым доходам.

Список используемых сокращений

МГУУ – Московский городской университет управления Правительства Москвы
ГУУ – Государственный университет управления

ДЛЯ ЗАМЕТОК

«Ведомости Московской городской Думы»
зарегистрированы Министерством Российской Федерации
по делам печати, телерадиовещания
и средств массовых коммуникаций.
Свидетельство ПИ № 77-7777
от 16 апреля 2001 г.

Изготовлено и отпечатано
в ООО «ТПК «РЕКОРД».
127051, г. Москва, М. Сухаревский пер.,
д. 9, стр. 1.

Подписано в печать 21.05.2014 г.
Дата выхода в свет 28.05.2014 г.
Объем 6,9 усл.-печ. л.
Формат листа 70x100/16.
Заказ № 10.