

Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай



**Мониторинг законодательства Республики Алтай
за 2008 год**

Материалы совещания 15 апреля 2009 года

*Издание Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай
г. Горно-Алтайск, 2009*

СОДЕРЖАНИЕ

Открытие совещания, вступительное слово <i>Белекова И.И.</i> - <i>Председателя Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай</i>	3
Выступление <i>Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай Бердникова А.В.</i>	4
<i>Белеков И.И. (Председатель Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай)</i> «О состоянии и перспективах развития мониторинга законодательства»	9
<i>Ромашкин В.В. (председатель Комитета Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай по правовой политике и местному самоуправлению)</i> «Правовое обеспечение законодательного процесса в Республике Алтай»	12
<i>Трутнев В.К. (руководитель Единого аппарата Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай)</i> «Мониторинг законодательства исполнительными органами государственной власти Республики Алтай в целях обеспечения основных направлений социально-экономического развития Республики Алтай»	21
<i>Гигель Т.А. (Заместитель Председателя Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай)</i> «О правовом обеспечении антикризисных мер в Республике Алтай»	31
<i>Пиунов В.Е. (руководитель Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Алтай)</i> «Состояние законодательства в жилищной сфере и сфере ЖКХ: проблемы и пути их решения»	35
<i>Четвернин О.А. (исполняющий обязанности прокурора Республики Алтай)</i> «Взаимодействие органов прокуратуры и органов государственной власти Республики Алтай при проведении мониторинга нормативных правовых актов»	44
<i>Алексина М.В. (заместитель Председателя Верховного Суда Республики Алтай)</i> «О некоторых вопросах применения судом Республики Алтай при рассмотрении гражданских дел нории республиканского законодательства»	49
<i>Гудкович Е.М. (судья Арбитражного суда Республики Алтай)</i> «Проблемы рассмотрения Арбитражным судом Республики Алтай споров, связанных с определением категории земель, переводом земель из одной категории в другую и регистрация прав на такие земли»	54
<i>Дуплинская В.Д. (председатель Совета депутатов муниципального образования «Чемальский район»)</i> «О некоторых вопросах, возникающих по реализации ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в муниципальном образовании «Чемальский район»»	67
<i>Кергилов А.П. (председатель Комитета Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай по социальной защите и охране здоровья населения)</i> «Мониторинг законодательства по вопросам социальной политики и здравоохранения за 2008 год»	69

С Т Е Н О Г Р А М М А

ежегодного совещания по теме: «Мониторинг законодательства Республики Алтай за 2008 год»

15 апреля 2009 года

Председательствующий – Белеков Иван Итулович – Председатель Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай.

Уважаемые участники республиканского совещания, уважаемый Александр Васильевич! У нас в традицию входит ежегодное проведение совещания по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. В этой связи прошлый год для нас, парламентариев, был очень насыщенным и с точки зрения мониторинга, систематизации, кодификации нашего законодательства. Мы сегодня можем говорить о системности, цельности, целенаправленности в нашей законотворческой работе. Мне особенно приятно сегодня отметить то, что законотворческий процесс развивается в тесном взаимодействии, сотрудничестве со всеми субъектами права законодательной инициативы, прежде всего, с представителями исполнительной власти, Правительством, Главой Республики Алтай. За все 15 лет мы можем сказать, что последние годы ознаменованы выстраиванием системы совместной законотворческой деятельности.

5 декабря прошлого года в этом зале у нас состоялась презентация доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства Российской Федерации на современном этапе», организованная Советом Федерации, Центром мониторинга законодательства и правоприменительной практики при Совете Федерации совместно с законодательными и исполнительными органами власти Республики Алтай. Мы можем также заявить, что впервые в истории парламентаризма Республики Алтай было проведено такое важное и знаковое мероприятие и, естественно, оно послужило стимулом, толчком для дальнейшего развития взаимодействия между Советом Федерации и Государственным Собранием - Эл Курултай. И главное, я хочу подчеркнуть, что проведение подобного рода мероприятий должно служить повышению качества нашей законотворческой работы, принимаемых законов, нормативных правовых актов, влиять на общественно-политическое, социально-экономическое развитие Республики Алтай и Российской Федерации.

Да, этот год мы начали в очень сложное время, в сложных условиях глобального финансово-экономического кризиса. Задача для законодателей, парламентариев заключается в том, что мы должны адекватно среагировать на все сложнейшие процессы сегодняшнего дня с точки зрения создания нормативной правовой базы, принимаемых мер, прежде всего, со стороны исполнительной власти, Правительства Республики Алтай и Главы Республики Алтай.

В данном совещании принимают участие: Глава Республики Алтай, Председатель Правительства Республики Алтай Александр Васильевич Бердников, депутаты Республики Алтай, члены Правительства Республики Алтай, председатели районных, городского Советов депутатов, юристы, руководители республиканских ведомств, организаций, руководители правоохранительных органов.

Большинство из приглашенных присутствуют. Есть предложение открыть совещание. Нет других предложений? Нет. Спасибо.

Уважаемые коллеги, вам розданы рабочие материалы. Прежде всего, речь идёт о докладе о состоянии законодательства Республики Алтай. Функции секретариата поручается возложить на Аппарат Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай с тем, чтобы мы на основе сегодняшнего мероприятия издали итоговый документ.

**Бердников А.В. - Глава Республики Алтай, Председатель
Правительства Республики Алтай**

Добрый день, уважаемые коллеги! Сегодняшнее мероприятие, однозначно, очень важное. В процессе обмена мнениями постараюсь выразить некоторые мысли, то есть то, о чём я постоянно думаю, что беспокоит Правительство Республики Алтай, Главу и, прежде всего, депутатский корпус. Хорошо, что сегодня здесь присутствуют представители правоохранительной системы, которые тоже непосредственно участвуют в рамках правового поля в решении всех вопросов, происходящих на территории Республики Алтай.

Екатерина II, великая женщина-императрица сказала: есть такое понятие - закон и есть справедливость и нужно, чтобы эти два понятия и закон, и справедливость между собой совпадали. И чтобы принятие законов, прежде всего, приносило пользу для населения, для людей, в ее время - для

верноподданных, а в наше время - для населения Республики Алтай, то есть для нас всех с вами, наших земляков.

Сегодняшнее мероприятие нельзя ни в коем случае считать дежурным. Я уже сказал в первой своей фразе, это серьезный анализ законов, принятых в течение 2008 года.

Сегодня нужно признать к нашему стыду, что в те бурные девяностые лихие годы творился сумбур не только в умах нашего населения, в экономике, но и в рамках действующих в то время законов. В мою бытность Министром внутренних дел в течение недели три раза менялись приказы Министра, основанные все на законодательных актах. Не знаешь, какому богу было молиться. Естественно, было трудно ориентироваться. Поэтому было много пробелов и промахов в той ситуации. Поэтому качество законотворческой деятельности даст стимул для работы исполнительной власти, особенно в этот кризисный период. Как вчера Министр финансов Алексей Кудрин в программе «Вести» сказал, оптимистический дух выплеснул, что чуть ли не на пятьдесят лет рассчитано развитие кризисной ситуации, и выход неизвестно когда будет. Я ему где-то отчасти верю, конечно, может быть не пятьдесят лет, значительно период короче. Тем не менее, трудности есть, и мы их все с вами ощущаем независимо от того, кто находится в этом зале, здании или на улице Чаптынова.

Мы обратились, Иван Итулович, к Вам и к депутатскому корпусу. Прежде всего, понятно, что мы должны работать вместе и Правительство является одним из субъектов законотворческой деятельности, но все равно, чтобы инициатива больше исходила из Госсобрания. Я никого не поучаю, но я твёрдо убежден и буду на этом настаивать постоянно, что главная задача депутатского корпуса — законотворческая деятельность, а потом уже контрольные функции все вытекающие отсюда. Поэтому задача депутатского корпуса, по моему пониманию вооружить исполнительную власть качественными, оперативно принятыми законами исходя из динамики меняющейся ситуации. Это будет абсолютно правильно.

Перед нами сегодня стоят задачи, я вчера говорил об этом на семинаре-совещании перед главами сельских поселений... Хотя Иван Итулович, Вы сегодня сказали, я публично скажу, без обиды. Вы сказали: «Почему Вы меня не пригласили?». Я сегодня взял календарный план мероприятий, думаю, почему Ивана Итуловича нет. Начал у своих спрашивать, говорят, Иван Итулович расписался. Согласовано: Иван Итулович, Завьялов и Бердников.

Поэтому у своих спрашивайте, почему не поставили в известность о том, что у нас такое мероприятие проводится.

Поэтому в период кризиса, что для нас нужно? Это, конечно, законодательное обеспечение тех мер, которые могут способствовать более мягкому прохождению кризиса на территории Республики Алтай с учетом наших имеющихся особенностей. Это, прежде всего, по созданию собственной энергетической базы — это такая вещь, без которой дальше республика развиваться не в состоянии. Я глубоко изучил эту тему и убежден, что без собственных генерирующих мощностей нам жить нельзя. Мы должны максимально создать льготные условия, максимально расчистить все барьеры на пути тех инвесторов, которые идут к нам сюда для решения задач обеспечения Республики Алтай, ее населения, промышленного потенциала, агропромышленного комплекса надежными источниками энергии.

В частности, я не связан с этим. Вот гора «Газпром». Все уперлось сейчас в эту гору, что не надо, эклектики масса и так далее. Что мракобесием-то заниматься? Если с «Газпрома» миллиардами деньги тащим... Ну, попросил председатель правления, доложили высшему руководству страны, что такое решение в Горном Алтае принято. Нет, мы здесь встали в позу, что вертолет «Газпромавиа» на борту с сотрудниками разбился и значит: пошли вон отсюда. Дело такое, конечно, нам тоже могут сказать аналогично. Поэтому трудно решать эти вопросы. Я не связываю это напрямую с развитием энергетики. Это один из маленьких штрихов. В этом плане, конечно, Госсобрание должно сориентироваться и принять решение, поддержать мнение населения, выраженное через депутатский корпус Улаганского районного Совета. Основное — это поддержка туристической деятельности на территории Республики Алтай. Нам здесь не паханое поле, уважаемые коллеги, прежде всего Правительству. В Госсобрании есть профильный Комитет, возглавляемый Виктором Ивановичем Безрученковым. У него активная, разумная и постоянная инициатива в этом плане. Все равно можно вернуться еще при корректировке законодательной деятельности 2009 года и заниматься этой проблемой более детально.

Развитие национально-культурного достояния народов, проживающих в Республике Алтай — это тоже одно из наших основных богатств, ради чего сюда стремятся к нам приезжающие гости, туристы, представители бизнес-структур и из нашей России, и из ближнего и дальнего зарубежья. Это основное богатство. Эти вопросы у нас не в полной мере урегулированы, и мы на этом несем издержки. На это нам было указано в процессе проверки

нашей деятельности Генеральной прокуратурой. Буквально месяц назад такая проверка состоялась, где рассматривались вопросы экологической безопасности, природоохранного законодательства и коснулись национально-культурного достояния народа, проживающего на территории Республики Алтай. Мы должны стремиться к созданию полноправной, может быть, отдельно составляющей правовой базы, которая бы нам позволила реализовывать те вещи, о которых я коротко сказал. Самое главное, опять повторяюсь, что быстро использовать для людей. Внесли на пятнадцать дней, я здесь никого не упрекаю, по бюджетному процессу, нет, двадцать пять дней. У нас бюджет несколько миллиардов, а сейчас еще меньше будет. И что его двадцать пять дней изучать, и кому от этого польза? Тем депутатам и членам Правительства, которые активно работают, тем достаточно и суток. А тому, кто не работает, ему хоть двадцать дней, хоть тридцать дней не хватит, смысла от этого не будет никакого.

Ежегодно мы с вами проводим работу по утверждению совместных планов законотворческой деятельности. Это, конечно, больше относится к Правительству, а не к Курултай. Курултай в этом плане работает в большей степени, чем мы в Правительстве Республики Алтай. Вносят Министерства, сами по своей инициативе, никто не понуждает, план законотворческой деятельности, решение тех или иных вопросов. Когда начинаем проводить анализ, рассматривать вопросы, вплоть до пятидесяти процентов законодательной инициативы не реализуется, материалы Госсовета не вносятся. Здесь, конечно, нужна помощь и профильного Комитета по правовой политике в плане контроля, понуждения, может где-то и почаще ставить в торец стола или на ковер и заслушивать Правительство. Я в этом плане буду только поддерживать, поскольку для этого у нас и есть депутатский корпус.

Те идеи, которые сегодня в докладе прозвучат, я убежден, дадут новый толчок, направленный, прежде всего на экономическое развитие. Мы можем много говорить о торжестве и справедливости, о торжестве закона и права о том, что все мы перед законом должны быть равны. Это будет все декларация, если не будет подведена прочная законная экономическая база. Да, сегодня кризис. Мы еще не испытали все его «прелести». Это все начинается, потихоньку мы идем. У меня чутьё сыщика. Я владею определенным объемом закрытой информации, какая перспектива нас ждет. Поэтому у нас есть возможности многие острые проблемы в этом плане снять, это внесёт значимый вклад в общественно-политическое, социально-экономическое развитие нашей республики.

Что касается общественно-политической ситуации, я тоже не могу умолчать, и буду бороться всеми силами своей души, до последнего патрона. Это должны все себе четко представлять. Не должны быть подвержены никаким колебаниям, слабостям, эмоциям и лирике, как вчера сказал главам поселений Кош-Агачского района не расшатывать ситуацию, где один из уважаемых депутатов, представляющий этот район, взял там верховенство власти в районе, не взял, а пытается захватить. Ошибочное мнение. Если глава там не в состоянии руководить, значит, мы найдем возможность заняться вопросами избрания другого главы в установленном законом порядке. На сегодня там ситуация усложняется, раздаются призывы, напрямую сталкивающие людей разных национальностей, проживающие в этом районе. Народ призывается к не подчинению, к неподчинению распоряжений, рекомендаций, постановлений республиканского Правительства, не к официальной власти, до Курултая это тоже дойдет, не ждите, что в окопах можно отсидеться. Сформировалась определенная группа людей — это все шушера. Эту шушеру мы разгромим в течение трёх дней. Не в прямом смысле слова, а меры будут приняты жесточайшие. Мы не позволим в Республике Алтай заниматься призывами межнационального обострения. Эта тема настолько хрупкая, и их за это надо карать просто беспощадно.

Я бы попросил Иван Итуловича и весь депутатский корпус требовать законодательного урегулирования в законодательной сфере межнациональных, межконфессиональных отношений, вопросов повышения политической культуры населения и в связи со всеми вытекающими отсюда...

Я сказал о том, о чем думаю. О том, что я вложил себе в результате анализа нашего законодательства, готовясь к вашему сегодняшнему совещанию. Поэтому, я думаю, что вы меня правильно поймете. Все будет направлено на пользу дела.

Я еще раз благодарен, Иван Итулович, что и Вы, и в целом рабочая группа, которая готовила это мероприятие, Ромашкин Виктор Васильевич — руководитель группы, и все ваши и наши сотрудники отнеслись нормально и смогли организовать сегодняшнее важное мероприятие.

Всем успехов в работе. Самое главное - чтобы был конкретный результат. Внятный, понятный нашему населению, для чего мы здесь с вами находимся, кого мы представляем, и какие цели мы пытаемся достичь.

Спасибо за внимание.

О состоянии и перспективах развития мониторинга законодательства Республики Алтай

Белеков И.И. - Председатель Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай

Уважаемый Александр Васильевич, уважаемые депутаты и приглашенные! Вашему вниманию представлен доклад «О состоянии законодательства Республики Алтай за 2008 год», отражающий итоги двухлетней работы Парламента Республики Алтай по мониторингу правового обеспечения основных направлений развития Республики Алтай и по своему содержанию вбирающий в себя основные результаты, выводы и проблемы, которые характеризуют динамичный процесс, прежде всего социально-экономического и политико-правового развития Республики Алтай и особенности его текущего момента.

По словам Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева «Наше законодательство сейчас уже значительно лучше, чем в начале и середине девяностых годов. Это уже законодательство, в принципе, развитого государства, но это не значит, что работа становится легче и количество вопросов, которые приходится решать, становится меньше. Я абсолютно понимаю сложность этой работы и профессионально понимаю, - готов всячески способствовать ей, готов к постоянным консультациям по всем вопросам, которые связаны с законотворчеством».

Весь законотворческий процесс, в конечном счете, в той или иной мере базируется на ценностях и нормах Конституции Российской Федерации и Республики Алтай и является мировоззренческо-правовым развитием её духа и смысла. Особенностью представленного вам доклада является постановка вопроса о взаимосвязи качества закона и качества жизни населения, которая выражается, прежде всего в качестве власти и эффективности управления.

2008 год стал для страны годом испытания системным глобальным финансово-экономическим кризисом, что потребовало специального рассмотрения особенностей регулирующего воздействия законодательства в этих условиях. В этой связи по-новому развивается идея конституционного партнерства как основы взаимосвязи правотворчества, правоприменения и мониторинга права с акцентом на ее актуальную антикризисную составляющую. В докладе предпринята попытка, отразить вопросы специфического статуса закона как высшей формы государственного решения и как базового критерия воздействия власти на качество жизни населения.

Принципиальной новизной представленного доклада, в котором анализируются тенденции развития законодательства за 2008 год, является попытка рассмотреть качество законодательства с точки зрения его стабильности, устойчивости и эффективности. Для этого, наряду с разделами о законодательном обеспечении развития государственно-политических, социальных институтов, стратегии экономического развития, рассматриваются также вопросы нормативного правового обеспечения основных направлений социально-экономического развития исполнительными органами государственной власти, имеющие интегральную значимость для реализации на территории Республики Алтай прав и свобод человека и гражданина.

Проводимый нами мониторинг позволяет создать комплексный механизм оценки нормативной правовой системы, ее адекватности задачам деятельности органов государственной власти, что на современном этапе является необходимым условием дальнейшего развития законодательства и законодательного процесса в нашей республике.

В связи с этим, особую значимость имеет совершенствование всей нормативной правовой системы Республики Алтай. Растущий массив нормативных правовых актов предъявляет высокие требования к упорядочению связей между ними. Особенно это относится к тем законам республики, которые служат базой всей нормативной правовой системы нашего региона. Законодательство Республики Алтай должно представлять собой структурно упорядоченную совокупность систематизированных республиканских законов, приспособленных для эффективного применения. Укрепление системных основ законодательства достижимо по двум направлениям:

во-первых, упорядочение законодательства Республики Алтай и его связь с федеральным законодательством;

во-вторых, посредством обеспечения более чёткого соотношения законов и иных нормативных правовых актов Республики Алтай между собой, имея в виду как их баланс внутри отраслей, так и между ними.

Эти направления должны быть строго согласованы между собой, отражая реальные социально-экономические изменения в Республике Алтай и потребность удовлетворения публичных интересов, что особенно актуально в условиях продолжающегося финансово-экономического кризиса. Мы

многое сделали в этом направлении, однако, в порядке самокритики должен признать, что в 2008 году совершенно не продвинулись в решении важнейшего для сельского населения республики земельного вопроса.

Принимая во внимание органичную взаимосвязь законотворческого процесса с правоприменительной практикой, в специальных IV и V разделах анализируются тенденции правоприменительной практики через мониторинг законодательства и правоприменительной практики в деятельности прокуратуры Республики Алтай и Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Алтай, участие которых в законотворческом процессе по результатам 2008 года было продуктивным и содержательным.

Работа по мониторингу законодательства, проводимая Парламентом Республики Алтай, основана на опыте работы Совета Федерации, которым в марте текущего года на рассмотрение представлен уже пятый по счету доклад «О состоянии законодательства Российской Федерации в 2008 году», отражающий видение правового развития Российской Федерации, основанное на системном единстве правотворчества, правоприменения, мониторинга права, и в тенденции оценивающий эффективность правовых механизмов регулирования общественных отношений и правотворческой деятельности публичной власти по уровню и качеству жизни населения.

В минувшем году мы в подготовке законопроектов по нематериальному наследию, Телецкому озеру, поправок в Федеральный закон «О туризме» применили новые критерии осмысления духовности на современном этапе. Также впервые в своей законотворческой практике сделали попытку нового определения эколого-правовых подходов, которые придали законодательному процессу общефедеральную значимость. Этот качественный сдвиг в развитии республиканского парламентаризма имеет принципиальное значение.

В марте 2009 года аналитическое управление Аппарата Совета Федерации Российской Федерации выпустило за № 2 Аналитический вестник «О состоянии законодательства в Российской Федерации» под редакцией А.П. Торшина, Первого заместителя Председателя Совета Федерации, посвященный Государственному Собранию – Эл Курултай Республики Алтай. Впервые в истории законодательной власти республики к нашему субъекту Совет Федерации проявил такое неподдельное внимание. В новом сборнике законодатели нашей огромной страны смогут найти стенограммы всех выступлений, прозвучавших на презентации доклада Совета Федерации

«О состоянии законодательства в Российской Федерации», состоявшейся 5 декабря 2008 года в Государственном Собрании – Эл Курултай Республики Алтай, организованной Советом Федерации, Центром мониторинга законодательства и правоприменительной практики при Совете Федерации. Хочу высказать в связи с этим слова благодарности и признательности Геннадию Эдуардовичу Бурбулису, который принимает самое активное участие в совершенствовании республиканской законодательной базы и не смог приехать сегодня из-за болезни.

Завершая свое выступление, отмечу, что продолжение работы над изучением правовой системы Республики Алтай в форме проводимого Парламентом Республики Алтай исследования в форме докладов о состоянии и развитии законодательства за 2007, 2008 годы представляется необходимой составляющей законодательной деятельности. Убеждён, что реализация сформулированных в них идей и предложений будет способствовать повышению качества правотворческой работы, и внесет значимый вклад в общественно-политическое и социально-экономическое развитие нашей республики, повышение уровня жизни населения. Благодарю за внимание.

Правовое обеспечение законодательного процесса в Республике Алтай

Ромашкин В.В. - председатель Комитета Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай по правовой политике и местному самоуправлению.

Уважаемые коллеги! Конституция и законы Республики Алтай являются нормативными правовыми актами, регулирующими наиболее важные общественные отношения и имеющими общеобязательную силу на территории республики. Их должны соблюдать органы государственной власти республики, органы местного самоуправления, должностные лица, общественные объединения и граждане. Им должны соответствовать другие акты, принимаемые в нашей республике: постановления Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, указы Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай, постановления Правительства Республики Алтай. Поэтому в 2008 году вопросу разработки и принятия законов в нашей республике уделялось так много внимания. С формальной точки зрения, законодательный процесс представляет собой сложную систему организационных действий (процедур), результатом которых является создание закона. Вот одно из имеющихся в юридической науке определений законодательного процесса - это строго определенный

законодательством порядок принятия закона, начиная от внесения законопроекта в парламент и кончая опубликованием принятого закона и его вступлением в силу.

До настоящего времени на уровне Российской Федерации отсутствует специальный закон о нормативных правовых актах. Государственная Дума Российской Федерации при принятии законов руководствуется Конституцией Российской Федерации и своим Регламентом. По информации представителей Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, которые в этом зале проводили презентацию Доклада «О состоянии законодательства Российской Федерации в 2007 году», в настоящее время ведется работа по подготовке такого федерального закона. Справедливости ради следует отметить, что ещё в 1997 году Президент Российской Федерации внёс в Госдуму проект федерального закона «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», но пока он принят лишь в первом чтении.

У нас же Закон Республики Алтай «О нормативных правовых актах Республики Алтай» был впервые принят в 1999 году. На то время он отвечал всем предъявляемым требованиям и среди других аналогичных законов субъектов Российской Федерации занимал достойное место. Процедурные вопросы законодательного процесса у нас также регулируются и Регламентом Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай.

Впоследствии на уровне Федерального Собрания Российской Федерации были разработаны Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Было рекомендовано субъектам Российской Федерации руководствоваться ими не только при направлении в Государственную Думу Российской Федерации своих законодательных инициатив, но и при принятии законодательными (представительными) органами законов субъектов.

Кроме того, практика законотворческого процесса Республики Алтай также внесла свои коррективы. Это привело к тому, что в последнее время положения Закона Республики Алтай от 1999 года по большей части либо не применялись, либо их применение было затруднено.

Поэтому был разработан новый Закон Республики Алтай от 5 марта 2008 года № 18-РЗ «О нормативных правовых актах Республики

Алтай», в котором использованы не утратившие актуальность нормы действующего закона, опыт в области регулирования нормотворческой деятельности других субъектов Российской Федерации, а также Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и комментарии к ним.

В Законе можно выделить следующие стадии законодательного процесса в Республике Алтай:

- 1) прогнозирование и планирование;
- 2) разработка законопроекта;
- 3) публичное обсуждение и независимая экспертиза законопроекта;
- 4) рассмотрение и принятие;
- 5) обнародование закона и вступление его в силу.

Прогнозирование в законодательной деятельности осуществляется нормотворческими органами с целью получения научно-обоснованной прогностической информации об основных тенденциях и направлениях дальнейшего развития системы законодательства Республики Алтай и будущем ее состоянии, необходимой для принятия этими органами эффективных нормотворческих решений.

Основными задачами прогнозирования являются: определение тенденций, путей и форм дальнейшего развития законодательства Республики Алтай; определение первоочередных и наиболее актуальных проблем, требующих правового урегулирования со стороны органов государственной власти Республики Алтай; выявление общественных потребностей и общественных отношений, подлежащих в будущем правовому регулированию; определение наиболее эффективных и перспективных форм и методов правового регулирования; определение наиболее целесообразной очередности подготовки проектов законов Республики Алтай и иных нормативных правовых актов.

Объектами прогнозирования являются: общие закономерности развития системы федерального законодательства и законодательства Республики Алтай; тенденции развития отдельных отраслей законодательства; тенденции развития отдельных правовых институтов; тенденции и перспективы действия отдельных законов Республики Алтай и

иных нормативных правовых актов, отдельных правовых норм.

Планирование законопроектной работы в Республике Алтай осуществляется на полугодие. Практика планирования в Республике Алтай показала, что это наиболее оптимальный срок с учетом постоянного изменения федерального законодательства. Это позволяет не вносить в план законопроектной работы частые изменения, что обеспечивает достаточно высокий процент его выполнения. План законопроектной работы начинает разрабатываться за 2 месяца до конца очередного полугодия с участием всех субъектов права законодательной инициативы, и в первую очередь Правительства Республики Алтай, которое вносит на рассмотрение Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай около 70 процентов всех законопроектов.

Кроме субъектов права законодательной инициативы, при разработке плана учитываются предложения Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Алтай, общественных организаций.

План законопроектной работы на очередное полугодие утверждается до начала очередного календарного года постановлением Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай и направляется субъектам права законодательной инициативы.

Разработка законопроекта осуществляется нормотворческими органами, как правило, в соответствии с утвержденными планами законопроектной работы. Исключение в основном составляют законопроекты, разработанные в связи с изменением федерального законодательства, необходимостью исполнения решений судов.

Законопроекты разрабатываются в соответствии с требованиями Закона Республики Алтай «О нормативных правовых актах Республики Алтай» по содержанию, структуре текста. Также текст законопроекта должен соответствовать Правилам юридико-технического оформления проектов законов Республики Алтай, утвержденных постановлением Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 29 апреля 2008 года № 20-52.

В соответствии с указанным Законом к тексту законопроекта обязательно прилагаются документы: пояснительная записка, перечень нормативных правовых актов Республики Алтай, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в случае принятия данного закона, финансово-экономическое обоснование,

заключение Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай в случаях, предусмотренных Конституцией Республики Алтай.

По законопроекту, затрагивающему наиболее важные вопросы политической и общественной жизни Республики Алтай, могут проводиться, а в случаях, предусмотренных федеральным законодательством и законами Республики Алтай, - обязательно проводятся публичные слушания, парламентские слушания, общественные слушания.

По решению нормотворческого органа Республики Алтай законопроекты могут направляться на правовую, финансово-экономическую, научно-техническую, экологическую и иную научную экспертизу. В последнее время появилась и антикоррупционная экспертиза.

Под публичной независимой экспертизой в Законе Республики Алтай понимается компетентное исследование и подготовка заключения по проектам законов и иных нормативных правовых актов Республики Алтай, содержащего обоснованные выводы о возможных последствиях их принятия и влиянии на социально-экономические процессы в обществе, а также на основные характеристики республиканского бюджета Республики Алтай.

Публичная независимая экспертиза проводится в целях учета мнения общественности при подготовке проекта закона или иного нормативного правового акта Республики Алтай и получения независимой оценки последствий их воздействия на комплекс социально-экономических отношений в Республике Алтай.

Публичной независимой экспертизе подлежат законопроекты по вопросам бюджетной и налоговой политики, связанные с изменением условий налогообложения (изменение ставок, введение налогов, изменение налогооблагаемой базы, сроков уплаты налогов, распределения налогов по уровням бюджетной системы); принятием республиканского бюджета Республики Алтай или внесением в него изменений; бюджетным процессом; долговой политикой Республики Алтай; принятием новых расходных обязательств, финансируемых за счет средств республиканского бюджета Республики Алтай, делегируемых для исполнения органам местного самоуправления.

Разработанный законопроект после проведения необходимых экспертиз первоначально вносится субъектом права законодательной

инициативы на рассмотрение Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай.

Законопроект может быть внесен на сессию Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай не ранее 30 дней со дня его поступления. Законом установлены исключительные случаи внесения законопроектов в более ранние сроки по инициативе Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай. К ним относятся следующие случаи:

1) непринятие законопроекта на ближайшей сессии Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай приведет или может привести к:

а) нарушению прав граждан и организаций;

б) неисполнению или нарушению сроков исполнения обязательств Республики Алтай;

в) потерям республиканского бюджета Республики Алтай;

2) законопроект принимается в целях предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Но, к сожалению, можно назвать очень немного законов, которые были бы внесены, особенно Правительством и Главой Республики Алтай, в указанные сроки. Это приводит к тому, что законы недостаточно глубоко прорабатываются в комитетах. И здесь я категорически не согласен с мнением Главы Республики Алтай Бердниковым А.В. о том, что законы можно в Парламенте рассматривать и за один день.

Рассмотрение Государственным Собранием - Эл Курултай Республики Алтай законопроекта должно осуществляться не меньше чем в двух чтениях: в первом чтении обсуждаются основные положения законопроекта, дается оценка его концепции и решается вопрос о необходимости его принятия; во втором чтении обсуждаются итоги рассмотрения законопроекта в комитетах Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай и рассматриваются внесенные субъектами права поправки к законопроекту с принятием соответствующих решений.

Третье чтение может проводиться при рассмотрении конституционного закона Республики Алтай, при принятии законопроекта во втором чтении с учетом поправок, предложенных субъектами права законодательной инициативы, а также в иных случаях по решению Государственного

Собрания - Эл Курултай Республики Алтай.

После принятия закона в первом чтении поправки по законопроекту могут вносить субъекты права законодательной инициативы в соответствии с Правилами оформления поправок к проектам законов Республики Алтай, утвержденными постановлением Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 16 сентября 2008 года № 22-26.

Указанные Правила устанавливают требования к поправкам:

1) поправки должны быть внесены субъектом права законодательной инициативы, указанным в статье 87 Конституции Республики Алтай;

2) поправки должны быть внесены не позднее срока, указанного в постановлении Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай о принятии проекта закона Республики Алтай в первом чтении (кроме случаев рассмотрения проекта закона Республики Алтай в первом и втором чтениях на одной сессии Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай);

3) поправки должны быть в письменном виде и соответствовать требованиям Правил оформления поправок к проектам законов Республики Алтай.

Основные требования к оформлению поправок:

1) поправки должны быть оформлены в виде таблицы поправок;

2) таблица поправок должна содержать определенные разделы;

3) содержание разделов должно соответствовать Правилам.

Все поправки, отвечающие указанным требованиям, в обязательном порядке рассматриваются на профильном комитете Парламента, а затем вносятся на рассмотрение сессии. Следует отметить, что у комитета нет права самостоятельно отклонить поправку, внесенную субъектом права законодательной инициативы с соблюдением всех требований.

В целях облегчения работы на сессии с поправками, они, как правило, оформляются в таблицах двух типов – таблица поправок, рекомендованных комитетом к принятию и таблица поправок, рекомендованных к отклонению.

Законы Республики Алтай принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов Республики Алтай, конституционные

законы Республики Алтай принимаются, соответственно, большинством не менее двух третей от установленного числа депутатов Республики Алтай. Голосование по поправкам к законопроектам происходит аналогично.

Принятый закон Республики Алтай с соответствующим постановлением и электронной копией в течение семи дней направляется Главе Республики Алтай, Председателю Правительства Республики Алтай для рассмотрения и обнародования.

Согласно Закону принятый закон обнародуется Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай путем его подписания. Он вправе закон отклонить в течение четырнадцати календарных дней со дня его поступления на подписание.

В случае отклонения закона Республики Алтай Глава Республики Алтай, Председатель Правительства Республики Алтай возвращает закон Республики Алтай в Государственное Собрание - Эл Курултай Республики Алтай с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений.

После подписания Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай закон Республики Алтай подлежит официальному опубликованию в республиканских газетах «Звезда Алтай» и «Алтайдын Чолмоны», а также Сборнике законодательства Республики Алтай. Законом не урегулировано, кто должен опубликовывать законы. В настоящее время формируется практика, что в газеты подписанные законы направляет Глава республики, а в Сборник – Государственное Собрание - Эл Курултай Республики Алтай.

Законы Республики Алтай, как правило, вступают в силу со дня их официального опубликования, а по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после дня их официального опубликования.

При осуществлении законодательной деятельности Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай на всех стадиях законодательного процесса активно сотрудничает с Правительством Республики Алтай, прокуратурой Республики Алтай и Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Алтай на основе соглашений.

Кроме того, что Правительство Республики Алтай вносит на рассмотрение Парламента большинство законопроектов, оно также активно участвует в работе с законопроектами, принятыми в первом чтении, в том числе по законопроектам, разработанным иными субъектами права законодательной инициативы.

Значительную помощь в принятии качественных законов Парламенту оказывает прокуратура Республики Алтай и Управление Минюста России по Республике Алтай. Ими даются профессиональные и обоснованные заключения на законопроекты.

С учетом того, что законодательный процесс частично изменился в 2008 году 25 марта 2009 года проведено заседание постоянно действующего Совета представительных органов городского округа и муниципальных районов Республики Алтай при Государственном Собрании – Эл Курултай Республики Алтай. В отличие от республиканских органов государственной власти в органах местного самоуправления, как правило, нет достаточно опытных юристов. Это приводит к затруднениям при участии органов местного самоуправления в законодательном процессе.

Поэтому на заседании были рассмотрены практические вопросы реализации представительными органами местного самоуправления в Республике Алтай права законодательной инициативы в Государственном Собрании – Эл Курултай Республики Алтай, в том числе члены постоянного Совета были проинформированы об изменениях в законодательном процессе, даны соответствующие методические рекомендации.

В настоящее время в связи с кризисом, вероятно, есть необходимость несколько изменить в Правительстве порядок подготовки нормативных правовых актов в целях оперативного реагирования на изменение обстановки. Значительная часть законов требует принятия подзаконных актов, как правило, в виде постановлений Правительства Республики Алтай или указов Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай. Поэтому было бы целесообразно разработчикам законопроектов, направленных на преодоление кризисных явлений, разрабатывать проекты необходимых подзаконных актов одновременно с законопроектами. А Правительству и Главе республики принимать подзаконные акты в срок не позднее одного месяца со дня вступления закона в силу.

Одновременная разработка законопроекта и подзаконного акта особенно актуальна в связи с достаточно длительными сроками рассмотрения

проектов правовых актов в органах исполнительной власти. На практике у нас есть законы, которые фактически не исполняются в связи с неприятием либо несвоевременным принятием подзаконных актов. Поэтому следует рассмотреть возможность принятия подзаконного акта, направленного на реализацию закона в трехмесячный срок после вступления закона в силу.

На основании вышеизложенного можно сказать, что в Республике Алтай в настоящее время имеется необходимый комплект документов, ясно и подробно регулирующих все стадии законодательного процесса.

В заключение ещё раз хочу подчеркнуть, что строгое соблюдение в законотворческом процессе технологии подготовки законопроектов, требований юридической техники является одним из неперенных условий создания достаточно качественного законодательства и успешной реализации норм законов. А их нарушение приводит к появлению серьёзных пробелов в законодательстве, правовых коллизий, может способствовать произволу в правоприменительной практике, затрудняет правильное понимание норм законов, снижает их авторитет.

Конечно же, как бы не был хорош закон Республики Алтай, всё же многое зависит и от правоприменительной практики, от того, как все органы государственной власти в Республике Алтай: Государственное Собрание - Эл Курултай Республики Алтай, Глава, Правительство и суды, а также другие органы, прежде всего прокуратура, будут не только требовать от других чёткого исполнения республиканского законодательства, но и сами показывать пример в этом. Требование правового государства – закон един для всех, независимо от служебного положения человека. События последнего времени в нашей республике показали, что нарушение этой нормы болезненно влияет на самочувствие гражданского общества.

Мониторинг законодательства исполнительными органами государственной власти Республики Алтай в целях обеспечения основных направлений социально-экономического развития Республики Алтай

Трутнев В.К. - руководитель Единого аппарата Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай

Уважаемый Президиум, уважаемые участники совещания! В соответствии со статьей 21 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высший исполнительный орган

государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и экологии.

Правительство Республики Алтай в целях реализации своих основных функций формирует иные исполнительные органы государственной власти Республики Алтай - органы отраслевой (межотраслевой) и (или) специальной компетенции, осуществляющие на всей территории Республики Алтай исполнительно-распорядительную деятельность в отдельных (подведомственных) отраслях (группе отраслей) и сферах государственного управления.

Согласно статье 4 Закона Республики Алтай от 18 октября 2005 года № 76-РЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Алтай» министерства, комитеты и инспекции Республики Алтай являются исполнительными органами государственной власти Республики Алтай, осуществляющими функции в соответствии со своим положением, утвержденным Правительством Республики Алтай.

В соответствии с поручением Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 7 июля 2008 года № ПГ-136 Правительством Республики Алтай были внесены изменения в положения, регулирующие деятельность исполнительных органов государственной власти Республики Алтай в части установления функций по осуществлению ими правового мониторинга, включающего действия по сбору, обработке и анализу информации о нормотворческой деятельности, о состоянии законодательства и правоприменительной практики с учетом статистических и социологических данных, разработке на этой основе мер по совершенствованию своей деятельности.

Целью мониторинга законодательства исполнительными органами государственной власти Республики Алтай является совершенствование системы принятия и реализации публично-правовых решений и повышение качества принимаемых законов и иных нормативных правовых актов Республики Алтай в первую очередь для обеспечения устойчивого социально-экономического развития Республики Алтай.

В целях качественного осуществления правового мониторинга Единым аппаратом Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай в 2008 году разработаны следующие правовые акты:

- распоряжение Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 15 августа 2008 года № 204-рГ «О формировании системы проведения правового мониторинга исполнительными органами государственной власти Республики Алтай»;

- приказ руководителя Единого аппарата Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай от 18 сентября 2008 года № 49 «Об утверждении примерной методики проведения правового мониторинга органами исполнительной власти Республики Алтай».

Распоряжением Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 15 августа 2008 года № 204-рГ поручается:

1. Единому аппарату Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай:

- осуществлять организацию и координацию деятельности по проведению органами исполнительной власти Республики Алтай правового мониторинга в установленной сфере деятельности, включающего действия по сбору, обработке и анализу информации о нормотворческой деятельности, состоянии законодательства и правоприменительной практики с учетом статистических и социологических данных;

- разработать и утвердить примерную методику проведения правового мониторинга в органах исполнительной власти Республики Алтай;

- ежеквартально представлять Главе Республики Алтай, Председателю Правительства Республики Алтай обобщенную информацию о результатах проведения правового мониторинга органами исполнительной власти Республики Алтай.

2. Руководителям исполнительных органов государственной власти Республики Алтай:

- разработать и внести на утверждение Правительства Республики Алтай изменения в положения о возглавляемых органах исполнительной власти Республики Алтай, касающиеся осуществления ими правового мониторинга, включающего действия по сбору, обработке и анализу информации о нормотворческой деятельности, состоянии законодательства и

правоприменительной практики с учетом статистических и социологических данных;

- до 1 октября 2008 года разработать и утвердить методику проведения правового мониторинга в установленной сфере деятельности с учетом примерной методики, разработанной Единым аппаратом Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай;

- ежеквартально представлять Единому аппарату Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай по утвержденной им форме информацию о проведении правового мониторинга органами исполнительной власти Республики Алтай;

- назначить ответственных лиц за проведение правового мониторинга, обеспечить персональную ответственность за ее осуществление.

В настоящее время Единым аппаратом Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай разработана примерная методика проведения правового мониторинга органами исполнительной власти Республики Алтай. Указанной Методикой предусматриваются следующие формы его проведения:

1) проведение общественных слушаний по вопросам мониторинга; участие населения Республики Алтай в обсуждении проектов нормативных правовых актов Республики Алтай (анкетирование населения, экспертный опрос);

2) создание совместных рабочих групп из представителей субъектов права законодательной инициативы в органах государственной власти Республики Алтай для изучения правоприменительной практики;

3) проведение научно-практических семинаров, заседаний коллегиальных органов, учеба специалистов;

4) взаимодействие с прокуратурой Республики Алтай и территориальным подразделением Министерства юстиции Российской Федерации по вопросам правотворческой деятельности;

5) анализ судебных решений и подготовка предложений по совершенствованию законодательства Республики Алтай;

6) ведение аналитического электронного информационного архива с целью сохранения накопленных и структурированных знаний для

дальнейшего предоставления информации о результатах мониторинга в исполнительном органе государственной власти Республики Алтай;

7) анализ информационных правовых систем («Гарант», «Консультант Плюс», «Кодекс») и официальных средств массовой информации федерального и республиканского уровней на предмет изменения федерального законодательства и законодательства Республики Алтай.

В целях организации работы по ведению мониторинга в органах исполнительной власти назначены ответственные лица, которые будут осуществлять следующие стадии этого процесса:

1) сбор и обработку сведений, характеризующих соответствие применяемых государственными органами форм, методов и объемов государственного регулирования требованиям, установленным федеральными законами;

2) анализ полученных по материалам проведенного наблюдения сведений, выявление связей между состоянием развития той или иной сферы деятельности и осуществляемыми государственными органами мерами государственного регулирования;

3) оценку эффективности применяемых мер государственного регулирования, выявление избыточных и неэффективных форм и методов административных ограничений хозяйственной деятельности, установление причин и условий, обуславливающих или способствующих их применению;

4) разработку и представление в Правительство Республики Алтай предложений по основным направлениям деятельности органа исполнительной власти, а также необходимых для их реализации конкретных мероприятий, в том числе проектов нормативных правовых актов.

Реализация вышеуказанных положений приводит в настоящее время к практическим результатам.

Так, во исполнение распоряжения Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 15 августа 2008 года № 204-рГ «О формировании системы правового мониторинга исполнительными органами государственной власти Республики Алтай» Единым аппаратом был проведен ежеквартальный анализ изменений федерального законодательства за 2008 год, регулирующих компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

За этот период специалистами Государственно-правового управления Единого аппарата было изучено около 4 000 правовых актов, принятых на федеральном уровне, отражены изменения, произошедшие в законодательстве по различным отраслям экономики и социальной сферы, проанализированы информации о проведении правового мониторинга органами исполнительной власти Республики Алтай, даны более десятка поручений в адрес исполнительных органов государственной власти Республики Алтай по принятию либо внесению изменений в более 30 нормативных правовых актов Республики Алтай в соответствующей сфере деятельности.

Анализируя количество принятых правовых актов Республики Алтай в 2008 году, можно констатировать, что органами исполнительной власти Республики Алтай весьма активно осуществляется нормотворческая деятельность, связанная с изменением федерального и республиканского законодательства. Об этом свидетельствуют следующие данные:

1) на федеральном уровне принято 4216 актов, из них:

- федеральных законов - 322;
- постановлений Правительства Российской Федерации – 964;
- распоряжений Правительства Российской Федерации - 1628;
- указов Президента Российской Федерации – 1302;

2) в Республике Алтай принято 1710 актов, из них:

- законов Республики Алтай – 147;
- постановлений Правительства Республики Алтай – 285;
- распоряжений Правительства Республики Алтай – 724;
- распоряжений Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай – 317;
- указов Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай – 237.

Справочно: в 2007 году на республиканском уровне принято 1616 актов, из них:

- законов Республики Алтай – 113;

- постановлений Правительства Республики Алтай – 300;
- распоряжений Правительства Республики Алтай – 674;
- распоряжений Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай – 281;
- указов Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай – 248.

В принятых в 2008 году 147 законах Республики Алтай Правительством Республики Алтай утверждено 47 подзаконных правовых актов в целях реализации основных направлений социально-экономического развития Республики Алтай, например:

- постановление Правительства Республики Алтай от 15 мая 2008 года № 102 «Об утверждении порядка предоставления и расходования органами местного самоуправления в Республике Алтай субвенций из республиканского бюджета Республики Алтай на осуществление государственных полномочий Республики Алтай по возмещению разницы в тарифах на электрическую энергию, поставляемую энергоснабжающими организациями населению по регулируемым тарифам в зонах децентрализованного электроснабжения»;

- постановление Правительства Республики Алтай от 28 мая 2008 года № 116 «О Порядке разработки прогноза социально-экономического развития Республики Алтай»;

- постановление Правительства Республики Алтай от 1 июля 2008 года № 145 «Об утверждении порядка субсидирования затрат, связанных с предоставлением услуг плавательного бассейна в городе Горно-Алтайске по льготным ценам в 2008-2010 годах»;

- постановление Правительства Республики Алтай от 9 июля 2008 года № 155 «Об утверждении порядка предоставления и расходования органами местного самоуправления в Республике Алтай субвенций из республиканского бюджета Республики Алтай на осуществление государственных полномочий Республики Алтай по опеке и попечительству»;

- постановление Правительства Республики Алтай от 29 июля 2008 года № 175 «Об утверждении Порядка предоставления государственной финансовой поддержки застройщикам жилых домов и участникам долевого

строительства в достройке многоквартирных жилых домов высокой степени готовности, строительство которых начато до 1 июля 2003 года»;

- постановление Правительства Республики Алтай от 21 августа 2008 года № 189 «О мерах по реализации Закона Республики Алтай «О транспортном обслуживании населения пассажирским автомобильным транспортом на территории Республики Алтай»;

- постановление Правительства Республики Алтай от 21 августа 2008 года № 190 «Об утверждении порядка поддержки граждан в сфере ипотечного жилищного кредитования в Республике Алтай»;

- постановление Правительства Республики Алтай от 9 октября 2008 года № 234 «Об утверждении Порядка и объема предоставления донорам бесплатного питания в день сдачи крови и размера денежной компенсации на приобретение питания, выплачиваемой после сдачи крови»;

- постановление Правительства Республики Алтай от 17 декабря 2008 года № 269 «Об организации конкурсного отбора муниципальных образований в Республике Алтай для участия в реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» республиканской целевой программы «Жилище» на 2008-2010 годы»;

- постановление Правительства Республики Алтай от 17 декабря 2008 года № 273 «Об утверждении порядка предоставления грантов муниципальным образованиям в целях поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городского округа и муниципальных районов в Республике Алтай»;

- постановление Правительства Республики Алтай от 31 декабря 2008 года № 283 «О Порядке предоставления государственной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, осуществляющим деятельность на территории Республики Алтай».

В целях осуществления контроля за принятием подзаконных нормативных правовых актов Республики Алтай Единым аппаратом ежеквартально планируется подготовка к рассмотрению на заседаниях Правительства Республики Алтай информации о фактах несвоевременной разработки ответственными органами исполнительной власти Республики Алтай соответствующих правовых актов.

В результате анализа федерального законодательства Правительством Республики Алтай в 2008 году самостоятельно выявлены и приведены в

соответствие с действующим законодательством 15 нормативных правовых актов Республики Алтай, по результатам рассмотрения экспертных заключений Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Алтай принято 12 нормативных правовых актов Республики Алтай. При этом в результате рассмотрения экспертных заключений Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Алтай Единым аппаратом, как правило, дополнительно выявляются противоречия законодательству и нарушения правил юридической техники и даются соответствующие поручения органам исполнительной власти Республики Алтай.

С 2009 года работа по анализу и систематизации принятых нормативных правовых актов Республики Алтай выведена на качественно новый уровень. Специалистами Единого Аппарата Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай без увеличения их штатной численности осуществляется сбор информации, в которой нормативные правовые акты подразделяются не только по видам, но и по органам, обладающим правом законодательной инициативы и внесшим предложение по принятию, внесению изменений или признанию утратившими силу нормативных правовых актов Республики Алтай.

Так, за январь 2009 года на республиканском уровне принято 99 актов, из них:

а) законов Республики Алтай – 0;

б) постановлений Правительства Республики Алтай – 18, из них:

- принято по инициативе Правительства Республики Алтай – 16 (из них 3 - в целях приведения в соответствие с федеральным законодательством);

- на основании экспертных заключений Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Алтай - 1;

- на основании протеста прокуратуры Республики Алтай – 1;

в) распоряжений Правительства Республики Алтай – 34 (приняты по инициативе Правительства Республики Алтай);

г) распоряжений Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай – 17 (приняты по инициативе Главы

Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай и Правительства Республики Алтай);

д) указов Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай - 30 (приняты по инициативе Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай и Правительства Республики Алтай).

Вместе с тем в результате анализа осуществления правового мониторинга исполнительными органами государственной власти Республики Алтай выявляется ряд недостатков, свидетельствующих о:

- недостаточном использовании форм проведения правового мониторинга (например, анкетирование населения, экспертный опрос). Так, в основном ответственными лицами исполнительных органов государственной власти Республики Алтай используется только метод анализа информационных правовых систем («Гарант», «КонсультантПлюс», «Кодекс») и официальных средств массовой информации федерального и республиканского уровней на предмет изменения федерального законодательства и законодательства Республики Алтай;

- о некачественном проведении правового мониторинга в установленной сфере деятельности некоторыми исполнительными органами государственной власти Республики Алтай.

Вместе с тем, анализируя современное положение дел в сфере организации и проведения правового мониторинга, следует отметить, что:

1) отсутствует обоснованная и официально признанная концепция на федеральном уровне и, как следствие, нет единой терминологии, методологии в вопросах организации и проведения правового мониторинга;

2) отсутствует нормативная правовая база на федеральном уровне, устанавливающая основы организации и проведения правового мониторинга;

3) опыт организации и проведения правового мониторинга в субъектах Федерации демонстрирует, что единых подходов в этой области не выработано.

На основании изложенного, считаем необходимым инициировать совершенствование на федеральном уровне нормативной правовой базы по проведению мониторинга, проведение обучающих семинаров, а также ввести в практику работы органов исполнительной власти Республики Алтай

разработку планов по реализации принимаемых федеральных правовых актов и законов Республики Алтай и их представление в Правительство Республики Алтай для осуществления контроля за ходом их реализации. Спасибо за внимание.

О правовом обеспечении антикризисных мер в Республике Алтай

Гигель Т.А. - Заместитель Председателя Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, председатель Комитета по бюджету и налоговой политике

Уважаемые участники совещания! Безусловно, что в условиях кризиса ключевую роль играет бюджетная политика государства. Федеральный бюджет на 2009 год носит ярко выраженный антикризисный характер. В условиях падения прогнозируемых доходов бюджета более чем на четверть по сравнению с 2008 годом запланированные расходы сохраняются на уровне не ниже расходов прошлого года, что само по себе является важнейшей антикризисной мерой. Внесенный Правительством Российской Федерации на днях в Государственную Думу уточненный проект федерального бюджета на 2009 год на реализацию антикризисных мер и социальных обязательств, предусматривает выделение более 1 трлн. 660 млрд. рублей. При этом решения о сокращении значительного объема текущих расходов, носящих необязательный характер, дают возможность реализовать в полном объеме те обязательства бюджета, которые позволяют обеспечить стабильность экономики и развитие социальной сферы. Хотя дефицит федерального бюджета составит 3 трлн. рублей, они будут покрыты за счет Резервного фонда. Думаю, все ознакомились с опубликованной антикризисной программой Правительства Российской Федерации, в которой приоритеты отданы социальным проблемам и публичным обязательствам перед населением.

Утвержденный нами всего несколько месяцев назад республиканский бюджет на предстоящие три года сегодня оказался слишком амбициозным для кризисных времен. Соблюсти параметры не только трехлетнего бюджета, но и обычного годового практически нельзя. Состоялось конструктивное обсуждение этого вопроса на прошедшей 28-й сессии Парламента республики, где были внесены пока незначительные коррективы в реестр капитальных вложений в сумме 49 млн. рублей. Ожидаем серьезной корректировки республиканского бюджета на текущий год по итогам его исполнения за первое полугодие. Законодательно будут расписаны меры по оптимизации бюджетных расходов, то есть 15-ти процентное сокращение

расходов бюджетной сферы (на командировочные расходы, услуги связи, ГСМ, переподготовку кадров) даст экономию в сумме 76,0 млн. рублей, сокращение на 30% расходов на государственное управление (это сокращение количества автотранспорта и расходов на его содержание, количества служебных командировок, сокращение средств на переподготовку кадров) позволит сэкономить еще 36,0 млн. рублей. Будут и далее оптимизированы капитальные вложения на 20% на общую сумму 182,0 млн. рублей, останутся только те объекты, которые имеет высокую степень готовности и софинансируемые из федерального бюджета. На 60,0 млн. рублей сократятся расходы на приобретение оборудования, в том числе по региональным программам. Также планируем оптимизировать межбюджетные трансферты на 150,0 млн. рублей. Сокращения ассигнований коснутся благоустройства сел, текущих ремонтов. Все сэкономленные средства будут направлены на пополнение Резервного фонда Республики Алтай, положение о котором мы отрегулировали на последней сессии Парламента, так как по году ожидается дефицит республиканского бюджета около 900 млн. рублей, именно на такую сумму недополучим налоговых поступлений, что составит более половины суммы, обозначенной нами в бюджете.

Сокращая расходы, в первую очередь надо серьезно заняться структурой государственного управления, в которой явно много лишних звеньев в министерствах и ведомствах, а также в унитарных предприятиях. Есть много функций, которые безо всякого ущерба можно передать саморегулируемым организациям. Сегодня можно сказать, что настал тот момент истины, когда надо от слов перейти к конкретным делам. Именно в этом суть зрелости и ответственности органов государственной и муниципальной власти перед населением. Тем более хочу заметить, что в ходе рассмотрения отчета Правительства Российской Федерации перед депутатами Государственной Думы, премьер-министр, отвечая на вопросы депутатов, сообщил, что сокращение расходов на госаппарат (это касается Правительства, министерств и ведомств) составит 8%, и это сэкономит в бюджетной системе свыше 35 млрд. рублей. Кроме того, наверное, нужно посмотреть на инвестиционные проекты, включая объекты Особой экономической зоны, и четко оценить, какие из них все-таки, несмотря на кризис, нужно обязательно осуществлять и вкладывать в них деньги, а какие можно временно отложить.

Сегодня можно спорить – достаточные ли меры в условиях кризиса были приняты Правительством страны, в том числе Республикой Алтай, и насколько они эффективны. Но имеется неоспоримый факт, что страна

переживает кризис с набором конкретных мероприятий, разработанных федеральным Центром. Вся антикризисная программа Правительства направлена на поиск и мобилизацию наших собственных внутренних резервов, что при эффективном использовании этих инструментов может не только помочь удержаться на плаву регионам, но и дать новый толчок их развитию.

На мой взгляд, федеральные власти максимально использовали этот антикризисный инструмент и нужно признать, что объективно было сделано достаточно много, чтобы удержать ситуацию под контролем, смягчить последствия кризиса. Состав участников данного совещания освобождает меня от перечисления преференций и средств, предоставляемых из Центра.

Однако усилий одного федерального Центра явно недостаточно. Нужны не менее серьезные действия и региональных властей в рамках все той же стратегии – мобилизации своих внутренних ресурсов. Конечно, перечень инструментов управления развитием в условиях кризиса у нас значительно меньше, чем у федеральной власти, но он есть. Именно поэтому нам очень важно, чтобы на всех уровнях власти работали дееспособные команды, настоящие антикризисные управленцы, усилия которых будут направлены на генерирование новых идей и подходов, мобилизацию внутренних усилий региона, каждого муниципалитета, а не выбивание средств из вышестоящего бюджета. Наступила пора осознать, что время помпезных проектов и безнаказанных промахов в экономике, которые легко покрывались деньгами, прошло. Сегодня настало такое время, когда неверный шаг может нарушить стабильность и равновесие в регионе.

Да, Правительство России намерено в текущем году направить субъектам средства в размере до 325 млрд. рублей, но как совершенно верно заметил премьер-министр, «Правительство не намерено бросать в «топку кризиса» все накопленные резервы без учета результативности таких действий».

Вам известно, что у нас принята своя антикризисная программа, создана антикризисная группа при Главе республики, которая проводит оперативные мониторинги экономико-образующих предприятий, банков, малого бизнеса, рынка труда с целью своевременного выявления возникающих проблем. В текущем году на стабилизацию рынка труда в Республику Алтай из федерального бюджета будет направлено более 100 млн. рублей. На наш взгляд, программа занятости населения республики должна постоянно корректироваться с учетом мониторинга рынка труда.

Здесь большое внимание должно уделяться развитию малого бизнеса в агропромышленном комплексе, то есть созданию благоприятных условий для производства и реализации сельскохозяйственной продукции, закупочных кооперативов, личных подсобных хозяйств, оптовых рынков. Кроме того, более 105 млн. рублей выделяется на покупку жилья для отдельных категорий граждан, на модернизацию ЖКХ. Важно во всех этих проектах, госзаказах обеспечить выделение квоты для субъектов малого бизнеса.

В целях сдерживания роста цен на социально значимые товары, прежде всего на продовольствие, необходимо наладить действенный антимонопольный контроль за сферой торговли. Поля деятельности в этом направлении достаточно и в нашем регионе. С началом девальвации рубля многие отечественные продавцы продуктами питания на всякий случай привязали свои цены к доллару, хотя продают и покупают свой товар за рубли. Всем нам не надо уповать только на антимонопольную службу, а необходимо, не ссылаясь на кризис, принимать адекватные ситуации меры посредством открытия социальных магазинов, организаций ярмарок выходного дня, оптовых рынков и других антимонопольных рычагов. В кризисных условиях народ вправе ожидать от федеральных властей госрегулирования в сфере торговли и тарифов на услуги монопольных отраслей. Необходимо выделять квоты не менее 20% от государственных и муниципальных заказов для собственных товаропроизводителей, особенно для занятых в сфере малого бизнеса.

Но для того, чтобы мы могли предпринять дальнейшие шаги по ликвидации последствий кризиса, важно объективно оценить эффективность уже принятых мер. Сейчас депутаты имеют возможность получить полную информацию от Правительства республики об антикризисных мерах на правительственных часах. Принимаемые антикризисные меры будут эффективны и принесут результаты только в том случае, если они будут скоординированы и сбалансированы на всех уровнях власти, коррелироваться с задачами долгосрочного социально-экономического развития и носить системный, а не сиюминутный характер. В этой связи представляется оправданным и целесообразным принять нам законодательный акт, регламентирующий ежеквартальный отчет Правительства перед Парламентом о реализации антикризисных мер, а также предусматривающий такие отчеты глав муниципальных образований перед представительными органами, что позволит населению, более предметно ориентироваться в условиях кризиса, чтобы пройти через него с наименьшими потерями. Срок действия закона ограничить 2009 годом с

возможностью продления при необходимости. Тем более такой законопроект уже принят Государственной Думой в первом чтении.

Завершая свое выступление, хочу заметить, что в прошлом году нами принят лишь один региональный закон по налоговой политике. Им отрегулирован механизм пониженной ставки на прибыль для резидентов Особой экономической зоны. И надеемся, что через 3-4 года за счет них бюджет республики получит дополнительные налоговые поступления на сумму 1,0 млрд. рублей, что значительно превысит суммы налоговых преференций. Кроме того, федеральным законодательством предоставлено субъектам Российской Федерации, в рамках антикризисных мер, право снижать налоговые ставки для тех, кто работает в режиме упрощенной системы налогообложения, с действующих 15% до 5%. Парламент республики ждёт предложений от Правительства Республики Алтай, согласованных с органами местного самоуправления, поскольку данный вид налоговых поступлений в полном объеме направляется в местные бюджеты. Спасибо за внимание.

Состояние законодательства Республики Алтай в жилищной сфере и сфере жилищно-коммунального хозяйства: проблемы и пути их решения

Пиунов В.Е. - руководитель Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Алтай

Уважаемые участники совещания! Прежде чем говорить об особенностях правового регулирования жилищной сферы и сферы жилищно-коммунального хозяйства в Республике Алтай, необходимо изложить общие тенденции в процессе формирования республиканской нормативной правовой базы за последние два года.

Так, если в 2007 году из 702 нормативных правовых актов, поступивших на юридическую экспертизу в Управление Минюста России по Республике Алтай (далее – Управление), в 93 нормативных правовых актах было выявлено их несоответствие в целом или в части Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, то в 2008 году из 688 нормативных правовых актов такое несоответствие было выявлено только в 15 нормативных правовых актах.

Полагаем, что уменьшение количества нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству, обусловлено следующими факторами.

Во-первых, в 2008 году Управлением был проведен ряд мониторингов в различных сферах законодательства Республики Алтай в связи с изменением соответствующего федерального законодательства, а информации по результатам мониторингов в полном объеме направлялись в адрес руководителей органов государственной власти Республики Алтай.

Во-вторых, в 2008 году органами государственной власти Республики Алтай стала проводиться более активная работа по самостоятельному отслеживанию изменений в федеральном законодательстве и приведению республиканских нормативных правовых актов в соответствие с ним.

После обращения Управления в адрес Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай, в течение 2008 года во все положения о министерствах и ведомствах Республики Алтай были включены нормы о проведении в обязательном порядке указанными органами государственной власти, мониторингов законодательства Республики Алтай, регулирующего подведомственные им сферы деятельности и, соответственно, проведении нормотворческой работы по их результатам.

Как вы знаете, жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами своего права на жилище и в соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Основополагающим актом в данной сфере является Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ (в редакции Федерального закона от 23 июля 2008 года № 160-ФЗ).

В соответствии с частью 2 статьи 5 Жилищного кодекса Российской Федерации жилищное законодательство состоит из данного Кодекса, принятых в соответствии с ним других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Обеспечение граждан доступным жильем обозначено Президентом Российской Федерации еще в 2005 году одним из приоритетных направлений развития государственной политики Российской Федерации, приоритетным национальным проектом, что предполагает развитие правовой базы, бюджетную и организационную поддержку расширения спроса и предложения на рынке жилья, выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан.

Основным инструментом, с помощью которого реализуется приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», является Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002 – 2010 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 года № 675 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2008 года № 902).

На первом этапе реализации Федеральной целевой программы «Жилище» (2002-2005 годы) были созданы правовые и организационные основы государственной жилищной политики, определены ее приоритетные направления и отработаны механизмы реализации. За этот период была сформирована нормативная правовая база, являющаяся основой регулирования вопросов, связанных с жилищным строительством, обеспечением прав собственности в жилищной сфере в условиях развивающихся рыночных отношений.

В настоящее время проходит вторая стадия второго этапа реализации Федеральной целевой программы «Жилище» (2008-2010 годы), в рамках которой реализуются следующие подпрограммы: «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства», «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» и «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством».

На основании статьи 13 Жилищного кодекса Российской Федерации, положений федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации к полномочиям субъектов Российской Федерации в обозначенной сфере законодательства относятся:

- 1) государственный учет жилищного фонда субъекта Российской Федерации;
- 2) определение порядка предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда субъекта Российской Федерации;

3) установление порядка определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;

4) определение иных категорий граждан в целях предоставления им жилых помещений жилищного фонда субъекта Российской Федерации;

5) определение порядка предоставления по договорам социального найма установленным соответствующим законом субъекта Российской Федерации категориям граждан жилых помещений жилищного фонда субъекта Российской Федерации;

6) признание в установленном порядке жилых помещений жилищного фонда субъекта Российской Федерации непригодными для проживания;

7) определение порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;

8) осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда субъекта Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;

9) осуществление государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства;

10) определение порядка управления многоквартирным домом, все помещения которого находятся в собственности субъекта Российской Федерации;

11) определение региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи;

12) определение порядка и условий предоставления жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан по договорам безвозмездного пользования;

13) иные вопросы, отнесенные к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений Конституцией Российской Федерации, Жилищным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и не отнесенные к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, полномочиям органов местного самоуправления.

На основании сведений, содержащихся в базе данных «Федеральный регистр», в Республике Алтай по состоянию на 10 марта 2009 года действуют 52 нормативных правовых акта, регулирующих правоотношения в указанной выше сфере.

С декабря 2008 года по март 2009 года наблюдалось довольно активное формирование нормативной правовой базы Республики Алтай, в результате которого было принято 9 нормативных правовых актов, регулирующих жилищные правоотношения и правоотношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства:

1) Закон Республики Алтай от 5 декабря 2008 года № 123-РЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан по газификации жилых помещений в Республике Алтай»;

2) постановление Правительства Республики Алтай от 17 декабря 2008 года № 269 «Об организации конкурсного отбора муниципальных образований Республики Алтай для реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» республиканской целевой программы «Жилище» на 2008-2010 годы»;

3) постановление Правительства Республики Алтай от 17 декабря 2008 года № 270 «Об установлении основных параметров региональной адресной программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов и региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда»;

4) постановление Правительства Республики Алтай от 30 января 2009 года № 17 «Об утверждении республиканской адресной программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом

необходимости стимулирования развития рынка жилья в Республике Алтай в 2009 году»;

5) постановление Правительства Республики Алтай от 19 декабря 2008 № 275 «О мерах по реализации Федерального закона от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»;

6) постановление Комитета по тарифам Республики Алтай от 30 декабря 2008 года № 14/2 «Об установлении розничных цен на природный газ, реализуемый населению, а также жилищно-эксплуатационным организациям, организациям, управляющим многоквартирными домами, жилищно-строительным кооперативам и товариществам собственников жилья для бытовых нужд населения (кроме газа для арендаторов нежилых помещений в жилых домах и газа для заправки автотранспортных средств) на 2009 год»;

7) постановление Правительства Республики Алтай от 22 января 2009 года № 7 «Вопросы ведения Государственной жилищной инспекции Республики Алтай»;

8) постановление Комитета по тарифам Республики Алтай от 12 декабря 2008 года № 13/4 «Об установлении тарифов на услуги по передаче электрической энергии по сетям ООО «Холидэйэнерготрейд» на розничном (потребительском) рынке Республики Алтай с 1 января 2009 года»;

9) постановление Комитета по тарифам Республики Алтай от 30 декабря 2008 года № 14/7 «Об утверждении тарифа на производство тепловой энергии для районной газовой котельной «Центральная» ООО «Горно-Алтайская тепловая компания» г. Горно-Алтайск на 2009 год»;

Также, за указанный период времени органами государственной власти Республики Алтай были внесены изменения и дополнения в 5 действующих нормативных правовых актов:

1) Закон Республики Алтай от 30 декабря 2008 года № 143-РЗ «О признании утратившей силу статьи 2-1 Закона Республики Алтай «О мерах социальной поддержки некоторых категорий работников, проживающих в сельской местности Республики Алтай»;

2) Закон Республики Алтай от 5 декабря 2008 года № 125-РЗ «О внесении изменения в Закон Республики Алтай «О Методике

распределения субсидий из республиканского бюджета Республики Алтай между муниципальными образованиями в Республике Алтай на осуществление полномочий по обеспечению жильем молодых семей»;

3) постановление Правительства Республики Алтай от 22 декабря 2008 года № 276 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Алтай от 17 мая 2007 года № 94»;

4) постановление Правительства Республики Алтай от 30 января 2009 года № 18 «О внесении изменения в пункт 1.1. постановления Правительства Республики Алтай от 19 декабря 2008 года № 275»;

5) постановление Правительства Республики Алтай от 23 декабря 2008 года № 278 «О внесении изменений в республиканскую адресную программу «Проведение капитального ремонта многоквартирных домов в Республике Алтай в 2008 году».

В ходе проведения юридической экспертизы указанных НПА, положений, не соответствующих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, не выявлено.

Однако в 28 постановлениях Комитета по тарифам Республики Алтай при проведении юридической экспертизы были выявлены нарушения республиканского законодательства и правил юридической техники. Экспертные заключения с указанием нарушений были направлены в Комитет по тарифам Республики Алтай.

В связи с тем, что на протяжении длительного времени Комитетом по тарифам Республики Алтай игнорировались мотивированные экспертные заключения Управления, в которых указывалось на нарушение норм республиканского законодательства и правил юридической техники, Управлением было направлено письмо от 04.02.2009 № 187/02 руководителю Единого аппарата Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай с указанием обозначенных проблем.

В результате принятых мер в настоящее время в Республике Алтай федеральному законодательству соответствуют все нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в указанной сфере.

В соответствии с планом законопроектной деятельности Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, утвержденным постановлением Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай от 15 сентября 2008 года № 76 «О плане законопроектной

и контрольной деятельности Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, его Президиума и Аппарата на 4 квартал 2008 года», в IV квартале 2008 года были запланированы разработка и принятие закона Республики Алтай «Об определении отдельных категорий граждан для предоставления им жилых помещений». Однако для проведения юридической экспертизы указанный законопроект в Управление до настоящего времени не поступал.

За указанный период в Управление из Правительства Республики Алтай поступало 6 проектов НПА, регулирующих правоотношения в указанной сфере:

- проект постановления Правительства Республики Алтай «Об организации конкурсного отбора муниципальных образований в Республике Алтай для участия в реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» республиканской целевой программы «Жилище» на 2008-2010 годы»;

- проект постановления Правительства Республики Алтай «Об установлении основных параметров региональной адресной программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов и региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда»;

- проект закона Республики Алтай «О внесении изменений в Закон Республики Алтай «О республиканской целевой программе «Жилище» на 2008-2010 годы»;

- проект закона Республики Алтай «О внесении изменений в Закон Республики Алтай «О государственной молодежной политике в Республике Алтай»;

- проект постановления Правительства Республики Алтай «Об установлении республиканских стандартов для предоставления адресных субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг на 2009 год»;

- проект постановления Правительства Республики Алтай «Вопросы ведения Государственной жилищной инспекции Республики Алтай».

По всем проектам специалистами Управления проведены юридические экспертизы, в ходе которых противоречия федеральному законодательству не выявлялись.

Следует отметить, что в соответствии с Планом законопроектной и контрольной деятельности Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, его Президиума и Аппарата на 1 полугодие 2009 года, утвержденным постановлением Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай от 18 декабря 2008 года № 25-42, разработка и принятие нормативных правовых актов в жилищной сфере в первом полугодии 2009 года не предусмотрены.

Анализ принятых органами государственной власти Республики Алтай нормативных правовых актов в жилищной сфере показывает, что в целом органами государственной власти Республики Алтай в достаточной мере реализованы полномочия по регулированию правоотношений в указанной сфере.

Вместе с тем отдельные пробелы в правовом регулировании жилищной сферы и сферы жилищно-коммунального хозяйства в Республике Алтай имеют место.

Так, например, в правовых базах данных нет сведений об установлении в Республике Алтай порядка управления многоквартирным домом, все помещения в котором находятся в собственности Республики Алтай.

До настоящего времени отсутствуют сведения об исполнении требований абзацев 1, 3 пункта 7 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47 «Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2007 года № 494), согласно которому орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации создает в установленном им порядке комиссию для оценки жилых помещений жилищного фонда субъекта Российской Федерации.

Сведениями об установлении порядка создания указанной комиссии в Республике Алтай или о ее фактическом создании Управление до настоящего времени не располагает, хотя контроль за соблюдением порядка и правил признания жилых домов и помещений непригодными для постоянного проживания, а также перевода их в нежилые в Республике Алтай возложен на Государственную жилищную инспекцию в Республике Алтай (постановление

Правительства Республики Алтай от 17 июля 2008 года № 163 «О Государственной жилищной инспекции в Республике Алтай», постановление Правительства Республики Алтай от 22 января 2009 года № 7 «Вопросы ведения Государственной жилищной инспекции Республики Алтай»).

Полагаем, что в целях реализации приоритетного национального проекта в жилищной сфере, постоянного внимания со стороны органов государственной власти Республики Алтай требуют регулирование и совершенствование регионального законодательства, направленные на следующее:

- обеспечение устойчивого, эффективного функционирования и развития жилищно-коммунального комплекса, а также усиление адресной социальной поддержки населения, связанной с оплатой жилья и коммунальных услуг;

- развитие эффективного рынка жилья и финансовых механизмов, обеспечивающих доступность жилья для граждан с достаточной платежеспособностью, а также поддержка малоимущих граждан в улучшении жилищных условий за счет средств соответствующих бюджетов в пределах установленных норм;

- обеспечение роста темпов жилищного строительства и реконструкции жилья, приведения его структуры и технических характеристик в соответствие со спросом и потребностями населения, повышение качества и эффективности жилищного строительства.

Взаимодействие органов прокуратуры и органов государственной власти Республики Алтай при проведении мониторинга нормативных правовых актов

Четвернин О.А. - исполняющий обязанности прокурора Республики Алтай

Уважаемые участники совещания! Одним из приоритетных направлений надзорной деятельности органов прокуратуры, обозначенных Генеральным прокурором Российской Федерации, является надзор за соответствием действующих правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления требованиям федерального законодательства, а также за своевременностью принятия данными органами правовых актов в целях реализации федеральных законов.

Однако если в ходе осуществления надзора за приведением действующих актов в соответствие федеральному законодательству возможно применение органами прокуратуры различных мер реагирования, то при осуществлении надзора за своевременностью принятия актов в целях реализации федеральных законов возникают определенные трудности.

Так, одной из форм участия прокуратуры республики в нормотворческой деятельности органов государственной власти Республики Алтай является участие в ее планировании путем направления предложений о принятии нормативных правовых актов и включении их в план нормотворческой деятельности Парламента и Правительства Республики Алтай.

Между тем, основная часть предложений прокуратуры не учитывается. В связи с чем в адрес Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай прокуратурой в течение планового периода направляются письма о дополнении плана нормотворческой деятельности. Как показывает практика исполнения органами государственной власти республики плана нормотворческой деятельности, 50 процентов запланированных к принятию нормативных правовых актов не разрабатывается.

В 2008 году прокуратурой республики в адрес Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай и Правительства Республики Алтай было направлено 14 предложений о принятии нормативных правовых актов. Из них разработано только 7 актов.

До настоящего времени не разработан и не принят акт об упрощенной системе налогообложения индивидуальных предпринимателей на основе патента, не принята региональная программа использования и охраны земель, находящихся в границах Республики Алтай, нет акта, регламентирующего порядок постановки на учет и обеспечения жилыми помещениями реабилитированных лиц и членов их семей в случае возвращения в местности и населенные пункты, где они проживали до применения к ним репрессий, нормы предельной заполняемости мест массового скопления граждан, используемых для проведения общественно-политических и культурно-спортивных мероприятий.

Правительством Республики Алтай не утверждена целевая программа «Антитеррористическая безопасность образовательных учреждений Республики Алтай», поручение о разработке которой было дано Министерству образования, науки и молодежной политики Республики

Алтай еще на заседании региональной Антитеррористической комиссии Республики Алтай 26 июня 2006 года.

Предложение о разработке и принятии указанных актов было внесено прокуратурой республики в апреле – мае 2008 года.

Кроме того, не нашло отражения в плане законотворческой деятельности и предложение прокуратуры республики о принятии в целях реализации Федерального закона «Об опеке и попечительстве» нормативных правовых актов, регламентирующих случаи установления опеки и попечительства по договору о патронатной семье, случаи и порядок выплаты вознаграждения опекунам или попечителям за счет средств республиканского бюджета Республики Алтай, порядок привлечения опекунов и попечителей к ответственности за совершенные ими действия либо бездействие, виды государственной поддержки опеки и попечительства, порядок выплаты и размер средств, выплачиваемых ежемесячно в виде содержания на детей, находящихся под опекой или попечительством.

Вместе с тем разработать и принять данные акты предлагалось до вступления указанного Федерального закона в силу, до 1 сентября 2008 года. До настоящего времени акты не разработаны и не приняты.

По предложению прокуратуры республики, направленному в 2007 году, Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай проект закона Республики Алтай «О противодействии коррупции в Республике Алтай» принят только в 2009 году.

В текущем месяце прокуратурой республики проведен мониторинг республиканского законодательства в части принятия органами государственной власти республики нормативных правовых актов в целях реализации федеральных законов. В ходе анализа нормативной базы были выявлены пробелы в правовом регулировании вопросов, касающихся лесных, водных, земельных отношений.

Так, до настоящего времени не разработан и не принят правовой акт, устанавливающий максимальные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно для целей, указанных в пункте 1 статьи 33 Земельного кодекса Российской Федерации, из земель, находящихся в собственности Республики Алтай.

Согласно пункту 2 статьи 33 Земельного кодекса Российской Федерации максимальные размеры таких земельных участков устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, не разработан и не принят порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий регионального и местного значения, предусмотренный пунктом 4 статьи 94 Земельного кодекса Российской Федерации.

До настоящего времени не разработан акт, устанавливающий цену приобретения сельскохозяйственными организациями, а также гражданами, осуществляющими деятельность по ведению крестьянского (фермерского) хозяйства, права собственности на земельные участки или права аренды земельных участков, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

В соответствии с пунктом 7 статьи 10 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. Федерального закона от 18 июля 2005 года № 87-ФЗ) указанная цена устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Также не разработан порядок определения особо охраняемых природных территорий местного значения, предусмотренный пунктом 7 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Не разработан и не принят правовой акт, определяющий периодическое печатное издание для публикации сообщений о приеме заявлений о предоставлении в аренду земельного участка для индивидуального жилищного строительства из земель, находящихся в собственности Республики Алтай.

В соответствии с пунктом 3 статьи 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации такое печатное издание определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В целях реализации пункта 1.1 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации не разработан и не принят правовой акт, устанавливающий цену продажи земельных участков, находящихся в собственности Республики Алтай или государственная собственность на

которые не разграничена, собственниками зданий, строений, сооружений, расположенных на этих земельных участках.

Кроме того, в Республике Алтай отсутствует правовой акт, определяющий периодическое печатное издание для публикации извещений о проведении аукциона, об отказе в проведении аукциона, информации о результатах аукциона по продаже земельных участков либо права на заключение договоров аренды земельных участков из земель, находящихся в собственности Республики Алтай, для жилищного строительства.

В соответствии с пунктом 9 статьи 38.1 Земельного кодекса Российской Федерации указанное печатное издание определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Также не принят порядок использования отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения, а также установления зон с особыми условиями использования земель данной категории в отношении земель, находящихся в собственности Республики Алтай, предусмотренный пунктом 5 статьи 87 Земельного кодекса Российской Федерации.

В целях реализации пункта 2 статьи 10, пункта 3 статьи 13, пункта 1 статьи 14 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. Федерального закона от 18 июля 2005 года № 87-ФЗ) не разработан и не принят правовой акт, устанавливающий средство массовой информации для публикации сообщений о передаче земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в аренду, о намерении выделить земельный участок в счет земельной доли, сообщений о невостребованных земельных долях, сообщений о проведении общего собрания участников долевой собственности.

Кроме того, не принят акт, определяющий периодическое печатное издание для публикации извещений о проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка или права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений.

В соответствии с пунктом 3 статьи 79 Лесного кодекса Российской Федерации такое печатное издание определяется высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В ходе проведения мониторинга также установлено, что в Республике Алтай не урегулированы порядок организации округов санитарной и горно-санитарной охраны и особенности режима их функционирования (пункт 4 статьи 32 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»), а также порядок признания территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом местного значения (пункт 2 статьи 3 Федерального закона от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»).

Несмотря на продолжительное действие указанных федеральных законов, соответствующие нормативные правовые акты Республики Алтай в целях их реализации до настоящего времени не разработаны и не приняты.

Принятие всех вышеуказанных правовых актов требуется прежде всего в целях недопущения нарушения прав граждан. Поскольку отсылка в федеральном законе к тому или иному акту субъекта Федерации в случае его отсутствия повлечет невозможность реализации данного федерального закона.

Подводя итог, хочу сказать, что после проведения в сентябре прошлого года совместного межведомственного совещания взаимодействие между прокуратурой, Правительством и Парламентом Республики Алтай стало еще более активным, выстроены деловые отношения, которые создают условия для полной, эффективной деятельности этих органов. Обмен информацией осуществляется не только на базе каких-то семинаров, совещаний, комитетов. Между тем требуется повышение эффективности указанного взаимодействия.

В связи с чем предлагаем заключить между прокуратурой республики, Правительством и Государственным Собранием – Эл Курултай соглашение о взаимодействии при проведении мониторинга нормативной базы республики и федерального законодательства, в котором определить сроки разработки и принятия нормативных правовых актов либо актов о внесении в них изменений (дополнений) в соответствии с предложениями прокуратуры республики, порядок проведения взаимных сверок по принятым и требуемым к принятию правовым актам.

О некоторых вопросах применения судом Республики Алтай при рассмотрении гражданских дел норм республиканского законодательства

Алексина М.В. - заместитель Председателя Верховного Суда Республики Алтай

Уважаемые участники совещания!

Правовые акты субъектов Российской Федерации можно рассматривать как структурный компонент правовой системы России. Законодательные акты субъектов Российской Федерации имеют важное значение при осуществлении правосудия, поскольку при разрешении конкретного спора суд принимает решение не только в соответствии с федеральным законодательством, но и с законодательством субъекта Российской Федерации, которое конкретизирует и дополняет федеральное законодательство, и вместе с ним составляют систему правового регулирования в сфере совместного ведения в Российской Федерации.

В начале выступления полагаю необходимым информировать о рассмотрении в 2008 году Верховным Судом Республики Алтай дел о признании недействующими нормативных правовых актов Республики Алтай и привести статистику.

По сравнению с 2006 и 2007 годами, когда было вынесено 10 и 12 решений о признании недействующими республиканских законов и их отдельных положений, в 2008 году Верховным Судом Республики Алтай вынесено только 3 решения о признании не действующими региональных законов и отдельных положений ввиду их противоречия федеральному законодательству.

При этом в 2008 году прокурором Республики Алтай дважды оспаривались отдельные положения Закона Республики Алтай «Об административных правонарушениях в Республике Алтай» № 12-8 от 24.06.2003 года, которые решениями судов от 10.01.2008 года и 22.04.2008 года были признаны не действующими. Также по заявлению ООО «Сатурнис» решением суда от 28.12.2008 года был признан не действующим Закон Республики Алтай от 30.11.2007 года № 68-РЗ «О дополнительных требованиях к размещению игорных заведений на территории Республики Алтай», данное решение было оспорено прокурором республики в кассационном порядке, и определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 04.02.2009 года оставлено без изменения.

Также по заявлению прокурора республики было признано не действующим постановление Правительства Республики Алтай № 355 от

26.12.2000 г. «Об образовании Государственной жилищной инспекции Республики Алтай».

Вышеизложенные данные позволяют сделать вывод о возрастающем контроле законодательного органа республики в сфере принятия и приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Как отмечалось выше, законодательство Республики Алтай играет важную роль при принятии судами республики законного и обоснованного решения, которое в полной мере будет реализовывать права и законные интересы жителей.

Анализ судебной практики Республики Алтай показывает, что при разрешении конкретных споров суды наряду с федеральным законодательством применяют нормативные правовые акты законодательного и исполнительного органов республики.

Например, Майминским и Турочакским районными судами в 2008 году рассмотрены гражданские дела по заявлениям прокуроров районов в интересах лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в отношении которых прекращена выплата денежных средств на их содержание ввиду достижения ими совершеннолетия. При принятии решения об удовлетворении требований прокурора о взыскании задолженности по выплате опекунского пособия в пользу истцов суды обоснованно исходили из положений Федерального Закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 года № 156-ФЗ, а также положений Закона Республики Алтай № 23-РЗ от 31.03.2008 года «О размере и порядке выплаты денежных средств на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях», в соответствии с пунктом 9 Порядка выплаты денежных средств, предусмотрено, что если подопечному исполнилось 18 лет во время обучения в общеобразовательном учреждении, выплата денежных средств продолжается до момента окончания учебного заведения. Статья 2 этого закона предусматривает, что финансовое обеспечение указанных выплат осуществляется за счет средств республиканского бюджета.

На прошлогоднем совещании освещалась проблема, возникающая с 2005 года у судов республики при рассмотрении споров, связанных с оборотом долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, когда на региональном уровне вплоть до 2008 года не был урегулирован порядок проведения согласительных

процедур при разрешении споров о местоположении выделяемого земельного участка и граждане были лишены права урегулирования спора в досудебном порядке. Суды республики рассматривали иски граждан о признании права собственности на конкретный земельный участок, об отказе в государственной регистрации права собственности на землю без документов, подтверждающих соблюдение досудебного порядка урегулирования спора, то есть фактически при отсутствии спора на земельный участок.

В связи с принятием 20.12.2007 г. Правительством Республики Алтай постановления № 284 «О порядке проведения согласительных процедур при возникновении споров между участниками долевой собственности о местоположении выделяемого в счет доли в праве общей собственности земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения», которое вступило в действие 28 января 2008 года, ситуация при рассмотрении дел указанной категории изменилась.

В 2008 году суды при рассмотрении споров, связанных с признанием права собственности на земельную долю в землях сельскохозяйственного назначения, об отказе в государственной регистрации права собственности на землю в случае возникновения спора о местоположении земельного участка оставляют исковое заявление без рассмотрения, ссылаясь на положения пункта 2 части 4 статьи 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в соответствии с которыми споры о местоположении выделяемого земельного участка разрешаются участниками долевой собственности с использованием согласительных процедур, порядок проведения которых устанавливается субъектом Российской Федерации, а в случае не достижения согласованного решения споры о местоположении выделяемого земельного участка рассматриваются в суде, и на постановление Правительства Республики Алтай № 284 от 20.12.2007 г., которым был принят порядок проведения согласительных процедур о местоположении выделяемого земельного участка.

Также при рассмотрении земельных споров, в частности при обжаловании действий Управления Роснедвижимости по Республике Алтай об отказе в утверждении землеустроительного дела по установлению границ земельного участка, суды руководствуются Законом Республики Алтай № 12-РЗ от 14.05.2007 г. «Об особенностях регулирования правоотношений в области оборота земель сельскохозяйственного назначения в Республике Алтай», в соответствии с частью 1 статьи 2 которого площадь минимального образуемого нового земельного участка из земель сельскохозяйственного

назначения составляет 1 гектар. В случае, если земельный участок составляет менее 1 гектара суды принимают решение об отказе в удовлетворении требований, что противоречия нормам закона субъекта.

К вопросу совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, в соответствии федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относится избирательное законодательство.

Полагаю, следует обратить внимание на некоторые аспекты республиканского законодательства, которые вызывают вопросы при рассмотрении судами республики дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации ввиду его противоречия федеральному законодательству.

Так, при рассмотрении в феврале 2008 года заявления об отмене постановления городской избирательной комиссии, в части регистрации одного из кандидатов на должность главы муниципального образования, судом выявлены противоречия статьи 56 Закона Республики Алтай «О муниципальных выборах в Республике Алтай» статье 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Пункт 8 статьи 37 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» указывает, что форма подписного листа и порядок его заверения устанавливаются законом. В соответствии с данным пунктом в подписном листе не ставится дата выдачи паспорта избирателя, участника референдума.

Тогда как пункт 8 статьи 56 Закона Республики Алтай «О муниципальных выборах в Республике Алтай» (в редакции от 30.11.2007 года) указывал на необходимость в подписном листе указывать дату выдачи паспорта избирателя или документа, заменяющего паспорт гражданина. Вместе с тем в приложении, указанном в пункте 3 статьи 56 Закона Республики Алтай, в графе, где указываются паспортные данные гражданина, не содержатся указания о занесении в нее дату выдачи паспорта.

В настоящее время противоречия республиканского закона «О муниципальных выборах в Республике Алтай» федеральному законодательству устранены, пункт 8 Закона в редакции от 07.07.2008 г. не содержит указаний на необходимость внесения в подписной лист даты выдачи паспорта избирателя.

Подводя итоги сказанному, следует отметить, что качественное правотворчество органов законодательной и исполнительной власти, в том числе и субъектов Российской Федерации - это основа качественного правоприменения и залог стабильного улучшения качества жизни людей. Систематическая деятельность данных органов по своевременному принятию нормативных правовых актов республики и внесению в них изменений в соответствии с федеральным законодательством, а также восполнение его пробелов в пределах предоставленных полномочий позволит совершенствовать механизм отправления правосудия в целом.

Проблемы рассмотрения Арбитражным судом Республики Алтай споров, связанных с определением категории земель, переводом земель из одной категории в другую и регистрацией прав на такие земли

Гудкович Е.М. - судья Арбитражного суда Республики Алтай

Уважаемые участники совещания! В соответствии с частью 1 статьи 9 Конституции РФ земля используется и охраняется в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В подпункте 1 пункта 1 статьи 6 Земельного кодекса Российской Федерации земля рассматривается как природный объект (составная часть природы) и одновременно - как природный ресурс с точки зрения ее охраны и использования (извлечения полезных свойств) в целях удовлетворения различных потребностей человека. В этом качестве земля и связанные с ней общественные отношения являются объектом правового регулирования природоохранного и прежде всего земельного законодательства. Как и любая другая вещь, земельный участок, отвечающий требованиям гражданского и земельного законодательства, может предоставляться гражданам и юридическим лицам, быть предметом сделок, в результате которых возникают, переходят и прекращаются вещные и иные права на землю. В этом качестве он является объектом не только земельных (связанных с использованием и охраной земель), но и множества гражданско-правовых отношений, прежде всего имущественных.

Земельный участок как объект земельных отношений - это часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которого

описаны и удостоверены в установленном порядке. Из данного определения следует, что такой участок может быть объектом земельных и гражданско-правовых отношений только при условии, что его границы «описаны и удостоверены в установленном порядке». Это касается и способности земельного участка быть объектом прав на землю.

Установление фактических границ земельных участков осуществляется при проведении землеустройства, которое включает, в частности, мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство).

Правовое регулирование отношений при проведении землеустройства помимо статей 68, 69 Земельного кодекса Российской Федерации, осуществляется Федеральным законом от 18.06.2001 г. «О землеустройстве», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (в том числе ведомственными), а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

Для того чтобы земельный участок мог стать объектом не только земельных, но и гражданско-правовых отношений, объектом субъективных гражданских прав, он должен пройти государственный кадастровый учет по правилам статьи 70 Земельного кодекса Российской Федерации и в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости». Это касается любых земельных участков, в том числе лесных участков.

Каждый земельный участок относится к той или иной категории земель, что предопределяет назначение участка и его разрешенное использование.

В императивной норме пункта 1 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации исчерпывающим образом перечислены семь категорий земель, на которые по целевому назначению подразделяются все земли в Российской Федерации: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

Понятие, состав и основные правила использования земель каждой из указанных категорий установлены в специальных нормах Кодекса, которые сгруппированы в пяти последних его главах. Землям сельскохозяйственного назначения посвящены положения главы XIV, землям населенных пунктов - главы XV, землям промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землям для обеспечения космической деятельности, землям обороны, безопасности и землям иного специального назначения - главы XVI, землям особо охраняемых территорий и объектов - главы XVII, землям лесного фонда, землям водного фонда и землям запаса - главы XVIII Кодекса.

Отнесение земель к той или иной категории, перевод их из одной категории в другую осуществляется по правилам статьи 8 Кодекса. Земли всех категорий используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Таким образом, принадлежность земель к определенным категориям, их разрешенное использование в соответствии с зонированием территорий обуславливают правовой режим соответствующих земельных участков.

При этом целесообразно иметь в виду, что особый правовой режим использования земель категорий, указанных в пункте 1 статьи 7 Кодекса, может быть установлен специальным законодательством в соответствии с пунктом 3 этой же статьи.

Зонирование территории для тех или иных целей регулируется федеральными законами. Например, Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает правила градостроительного зонирования, т.е. зонирования территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов.

Среди федеральных законов, к которым отсылает пункт 3 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации, применительно к Республике Алтай следует назвать Федеральный закон от 30.04.1999 «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и Федеральный

закон от 07.05.2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», согласно которым в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, может быть установлен особый правовой режим использования земель указанных категорий.

Согласно части 2 статьи 8 Земельного кодекса категория земель указывается в государственном кадастре недвижимости. В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» государственный кадастр недвижимости является федеральным государственным информационным ресурсом - систематизированным сводом сведений об учтенном в соответствии с данным законом недвижимом имуществе. Кадастр содержит также сведения о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, иные предусмотренные данным законом сведения.

При рассмотрении в 2007-2008 годах в Арбитражном суде Республики Алтай ряда дел по спорам, связанным с определением категорий земель, в частности, земель сельскохозяйственного назначения и участков лесного фонда, суд установил, что в некоторых случаях спорные лесные участки являются участками, ранее находившимся в пользовании сельскохозяйственных организаций.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР», постановлениям Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» и № 708 от 4 сентября 1992 года «О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса» участки земли, покрытые лесом и ранее закрепленные за совхозами, приватизации не подлежали.

На основании решения Исполнительного комитета Совета народных депутатов Горно-Алтайской ССР от 30.01.1992 г. № 16 и постановления

Верховного Совета Республики Горный Алтай от 08.02.1992 г. № 52-1 в целях разграничения государственной собственности на землю леса колхозов, совхозов и государственного земельного запаса были переданы во владение Госкомлеса Горно-Алтайской республики. В последующем приказом Федеральной службы лесного хозяйства России № 346 от 29.12.1993 г. на территории Республики Алтай были организованы лесхозы и лесной фонд, расположенный на землях сельскохозяйственного назначения и землях запаса, был передан в их ведение по актам от 19 ноября 1993 года. Данные решения нашли свое отражение в материалах лесоустройства 1993 и 2003 годов. |

В соответствии со статьей 47 Лесного кодекса Российской Федерации 1997 года (действовавшего на момент заключения оспоренных договоров аренды) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемым за счет субвенций из федерального бюджета, относились: осуществление прав владения, пользования и распоряжения лесами, ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций, их охрана, защита и воспроизводство. Кроме этого, к полномочиям этих органов были отнесены: принятие решений о предоставлении участков лесного фонда в аренду, безвозмездное пользование и краткосрочное пользование; организация и проведение лесных конкурсов и лесных аукционов.

Анализируя вышеназванные нормативные акты, суд пришел к выводу о том, что Госкомлес Республики Алтай (Министерство природных ресурсов Республики Алтай, Агентство лесного хозяйства по Алтайскому краю и Республике Алтай) правомерно осуществлял полномочия по ведению лесного хозяйства и лесоустройство данных лесов.

Вместе с тем анализ положений статьи 72 ранее действовавшего Лесного кодекса Российской Федерации и статьи 68 нового Лесного кодекса Российской Федерации показал, что лесоустройство включает в себя только следующие полномочия: проектирование лесничеств и лесопарков; проектирование эксплуатационных лесов, защитных и резервных лесов, а также особо защитных участков лесов; проектирование лесных участков; закрепление на местности местоположения границ лесничеств, лесопарков, эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов и лесных участков; таксацию лесов (выявление, учет, оценка качественных и количественных характеристик лесных ресурсов); проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

То есть, лесоустройство не включает в себя традиционные правомочия собственника: владение, пользование и распоряжение земельным участком с лесным фондом.

Оценивая доводы Министерства природных ресурсов Республики Алтай о том, что согласно Основам лесного законодательства Российской Федерации от 06.03.1993 г. № 4613-1 все леса, в том числе земли, предоставленные совхозам для ведения лесного хозяйства, образуют лесной фонд Российской Федерации, суд указал, что это не является основанием для возникновения федеральной собственности на такие земли.

Согласно статье 10 этих же Основ во владении совхозов находился лесной фонд, ранее переданный им в бессрочное пользование, а также закрепленный за ними. Следовательно, при реорганизации колхоза или совхоза в другое сельскохозяйственное образование (ТОО, АОЗТ, кооператив, КФХ) его правопреемникам подлежал передаче во владение и лесной фонд этого колхоза или совхоза. Передача лесного фонда, а не земельных участков в распоряжение Госкомлеса Республики Алтай не меняет категорию земельного участка.

Таким образом, осуществление государственными органами Республики Алтай полномочий по владению, пользованию и распоряжению лесами (а не земельными участками), ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций, не повлекло изменения категории земель на земли лесного фонда.

Более того, такое управление лесным фондом не затрагивало прав землепользователей на земельные участки, в том числе и под лесными насаждениями.

Поскольку правовой режим земли определяется в соответствии с государственным кадастром недвижимости, суд не принял во внимание планы лесного участка, а также материалы лесного реестра, отметив в решениях, что в силу статей 67, 68, 91 Лесного кодекса Российской Федерации они не могут свидетельствовать об отнесении земель к категории земли лесного фонда.

Государственным кадастровым учетом недвижимого имущества признаются действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого имущества с характеристиками, позволяющими определить такую недвижимость в

качестве индивидуально-определенной вещи, или подтверждают прекращение существования недвижимости, а также иных предусмотренных настоящим Законом сведений о недвижимом имуществе.

В силу статьи 45 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» сведения о ранее учтенных объектах недвижимости (в том числе сведения Единого государственного реестра земель) подлежат включению в соответствующие разделы кадастра недвижимости.

Согласно части 1 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

В соответствии со статьей 101 Земельного кодекса Российской Федерации к землям лесного фонда относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, - вырубki, гари, редины, прогалины и другие) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и другие).

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» государственный кадастр недвижимости является систематизированным сводом сведений об учтенном в соответствии с настоящим Федеральным законом недвижимом имуществе. В силу части 2 статьи 7 указанного закона в государственный кадастр недвижимости подлежат внесению сведения о категории земельного участка. Аналогичные нормы были закреплены в статьях 1, 14 Федерального закона от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре», действовавшего до 16.05.2008 г.

По одному из дел суд установил, что спорный участок площадью 0,5 га, выставленный на лесной конкурс и по итогам конкурса предоставленный в аренду индивидуальному предпринимателю на 49 лет для организации туристической и рекреационной деятельности, входит в состав земельного участка площадью 12888 га, категория земель - земли сельскохозяйственного назначения, с местоположением Республика Алтай, Майминский район (кадастровый номер 04:01:000000:0068). Согласно свидетельству о регистрации права от 11.01.2008 г. указанный участок находился в федеральной собственности и был закреплен за ГУСП ПОПХ «Чуйское».

Земля сельскохозяйственного назначения, находящаяся на праве постоянного (бессрочного) пользования у ГУСП ПОПХ «Чуйское», является федеральной собственностью в силу Указа Президента Российской Федерации от 30.01.1992 г. № 84 «О Российской академии сельскохозяйственных наук», статьи 6 Федерального закона от 23.08.1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» и статьи 3.1 Федерального закона от 25.10.2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

В то же время лесхозом была представлена схема расположения участка (приложение к договору аренды от 29.12.2006 г.) и чертежи участка лесного фонда от 06.10.2000 г., согласно которым спорный участок является участком лесного фонда и ранее предоставлялся в аренду этому предпринимателю.

В силу статьи 3 Земельного кодекса Российской Федерации к отношениям по использованию и охране лесов и иных природных ресурсов применяются соответственно лесное законодательство и специальные федеральные законы. Согласно статье 7 Лесного кодекса Российской Федерации 1997 года (в редакции, действовавшей на момент проведения торгов) отнесение земель к землям лесного фонда и перевод земель лесного фонда в земли иных категорий осуществляются в порядке, установленном земельным и лесным законодательством Российской Федерации.

Все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях городских и сельских поселений, а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью (лесные земли и нелесные земли), образуют лесной фонд. В силу статей 5-8, 34, 35 Лесного кодекса Российской Федерации 1997 года предметом лесного конкурса (объектом лесных отношений) могут выступать только земли лесного фонда.

Однако Майминский лесхоз не представил доказательств кадастрового учета спорного земельного участка как лесных земель, что послужило поводом для предъявления прокурором Республики Алтай иска о признании данных торгов недействительной сделкой.

Суд согласился с доводами прокурора Республики Алтай и сделал вывод о том, что предметом оспариваемых торгов явился земельный участок категории земель - земли сельскохозяйственного назначения. Поскольку действующее законодательство не наделяет органы управления лесным хозяйством полномочиями по распоряжению земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, суд указал, что торги на право

заключения договора аренды спорного земельного участка были проведены не уполномоченным на то органом.

По другому делу, рассматривая заявление ТУ Росимущества по Республике Алтай об оспаривании отказа в государственной регистрации права федеральной собственности на участки лесного фонда в Турочакском районе, суд пришел к следующим выводам.

Согласно статье 131 Гражданского кодекса Российской Федерации право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней. Регистрации подлежат: право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотека, сервитуты, а также иные права в случаях, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации и иными законами.

Одним из оснований для государственной регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество и сделок с ним согласно статье 17 Закона № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» являются акты, изданные органами государственной власти или органами местного самоуправления в рамках их компетенции и в порядке, который установлен законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания.

В соответствии со статьей 30.1 Закона № 122-ФЗ государственная регистрация права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю осуществляется на основании заявления исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления либо действующего по их поручению лица. В заявлении указывается основание возникновения права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок.

В качестве основания для государственной регистрации ТУ Росимущество по Республике Алтай указало пункт 1 статьи 8 Лесного кодекса Российской Федерации. Согласно статье 8 Лесного кодекса лесные

участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством.

В силу пункта 8 части 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации одним из принципов земельного законодательства является деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Как следовало из кадастровых паспортов, представленных Управлением Роснедвижимости по Республике Алтай, спорный лесной участок был отнесен к категориям земель - земли сельскохозяйственного назначения, а также земли запаса и ранее находился в пользовании сельскохозяйственных организаций.

Признавая правомерность отказа в государственной регистрации, суд отметил, что планы лесного участка, а также материалы лесного реестра в силу статей 67, 68, 91 Лесного кодекса не могут свидетельствовать об отнесении земель к категории земли лесного фонда, поскольку правовой режим земли определяется в соответствии с государственным кадастром недвижимости.

Суд не принял во внимание также и ссылку заявителя на статьи 4.1-4.4 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», поскольку нормы указанных статей предусматривают возможность проведения государственной регистрации прав на лесные участки на основании планов лесных участков только в случае, если государственный кадастровый учет указанных лесных участков не осуществлялся ранее.

Суд, исследовав выписки из кадастровых паспортов от 02.10.2008 г., установил, что лесной участок в Турочакском районе общей площадью 18444 га входит в состав ранее учтенных земельных участков площадью 32389 га, которые были предоставлены в постоянное бессрочное пользование сельскохозяйственным организациям Турочакского района на основании свидетельств о праве постоянного (бессрочного пользования) на землю от 09.02.1998 г.

Рассматривая дела, связанные с разграничением земли по категориям, переводу их из одной категории в другую, суд одновременно оценивает и компетенцию органов, имеющих право распоряжаться землями.

Так, рассматривая дело по заявлению предпринимателя об обжаловании отказа в государственной регистрации перехода права собственности на земельный участок по договору купли - продажи, заключенному органом местного самоуправления, суд установил следующие обстоятельства.

В пункте 1 статьи 36 названного Кодекса предусмотрено исключительное право собственников объектов недвижимости, расположенных на земельных участках, на приватизацию этих участков в порядке и на условиях, которые установлены Кодексом и иными федеральными законами. По правилам статьи 52 Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 129 Гражданского кодекса Российской Федерации отчуждение земельного участка его собственником другим лицам осуществляется с учетом предусмотренных статьей 27 Земельного кодекса Российской Федерации ограничений оборотоспособности земельных участков.

Заявитель представил кадастровый план земельного участка от 28 марта 2007 года № 03/07-202, согласно которому спорный земельный участок отнесен к категории земель - земли особо охраняемых территорий, правовой режим которых регулируется статьей 94 Земельного кодекса Российской Федерации. В соответствии с частью 2 статьи 94 Кодекса к землям особо охраняемых территорий относятся земли: особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов; природоохранного назначения; рекреационного назначения; историко-культурного назначения; иные особо ценные земли.

В силу пункта 2 и подпункта 1 пункта 5 статьи 27 Кодекса земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности в пределах особо охраняемых природных территорий, ограничены в обороте и не предоставляются в частную собственность. Однако это не означает, что ограничен оборот земельных участков особо охраняемых территорий.

Вместе с тем согласно подпункту 3 пункта 5 статьи 27 Кодекса ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, в пределах которых расположены водные объекты, а по пункту 8 этой же статьи запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы,

установленной в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования.

По статье 1 Водного кодекса водный объект это природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима. Береговая линия (границы поверхностного водного объекта) определяется в порядке, установленном пунктом 4 статьи 5 Кодекса, согласно которой береговая линия реки, ручья, канала, озера, обводненного карьера определяется по среднемноголетнему уровню вод в период, когда они не покрыты льдом.

Оценивая доводы Управления федеральной регистрационной службы об отнесении земельного участка к землям водоохранного назначения, суд отметил, что согласно статье 24 Водного кодекса к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области водных отношений, в том числе относятся установление порядка ведения государственного водного реестра и его ведение.

Пунктом 6 статьи 25 Кодекса осуществление регионального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, за исключением водных объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору, отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области водных отношений.

В соответствии с пунктом 4 статьи 31 Кодекса в государственный водный реестр включаются документированные сведения о водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах, других зонах с особыми условиями их использования. Из материалов дела следует, что рядом с территорией спорного земельного участка проходят два ручья, береговая полоса которых составляет 20 метров согласно статье 6 Водного кодекса.

Поскольку земельный участок туристической базы согласно плану застройки и схеме кадастрового плана находится на расстоянии от одного ручья 20,5 метров и от другого - более 100 метров, суд пришел к выводу о том, что довод регистратора о нахождении земельного участка в водоохранной зоне не соответствует действительности.

В подпунктах 2 и 3 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации установлены принципы приоритета охраны земли как

важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, приоритета охраны жизни и здоровья человека.

Согласно пункту 10 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для осуществления распоряжения ими. Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

Поскольку процесс разграничения государственной собственности на землю до настоящего времени не завершён и спорный земельный участок не относится к федеральной, республиканской либо муниципальной собственности, постольку орган местного самоуправления муниципального района имел право на распоряжение земельным участком. Поэтому данное обстоятельство не могло служить основанием к отказу в государственной регистрации права.

Анализ рассмотренных дел показывает, что несвоевременное оформление прав на земельные участки разных категорий порождает споры о правах на недвижимость между субъектами, претендующими на земли сельскохозяйственного назначения при возможности отнесения таких участков к участкам лесного фонда или водоохраных зон.

Республиканская целевая программа «Создание системы кадастра недвижимости в Республике Алтай на 2008-2010 годы», утверждённая Законом Республики Алтай от 10 ноября 2008 года № 104-РЗ, не в полной мере затрагивает решение проблем разграничения прав на соответствующие объекты недвижимого имущества с учётом категорий земельных участков, особенно в охранных зонах природных объектов. Спасибо за внимание.

О некоторых вопросах, возникающих по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в муниципальном образовании «Чемальский район»

Дуплинская В.Д.: - председатель Совета депутатов муниципального образования «Чемальский район»

Уважаемые участники совещания!

С принятием Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в стране началась реформа местного самоуправления.

За время, прошедшее после принятия этого закона, на федеральном, региональном и местном уровнях в большей части сформирована необходимая нормативная правовая база, создаются условия для поступательного развития экономики и социальной сферы в муниципальных образованиях.

Большая часть функций в сфере социально-экономического развития передана на региональный и местный уровень, определены единые принципы функционирования системы местного самоуправления. В связи с этим можно констатировать, что переходный период создания институтов, необходимых для организации местного самоуправления, в целом завершен.

Вместе с тем, Президент Российской Федерации, говоря в своем Послании о завершении переходного периода, установленного для введения в действие всех положений Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», указал на то, что совершенствование этого закона будет продолжено.

Действительно, практика реализации базового для местного самоуправления федерального закона выявила ряд правовых и других проблем, требующих дальнейшего совершенствования федерального, регионального законодательства и иных решений.

Одной из важнейших проблем местного самоуправления является финансовое обеспечение муниципальных образований. На сегодняшний день доход муниципальных образований формируется преимущественно за счет налога на имущество физических лиц и земельного налога.

1. Как выстроить единую политику для такого важного для нашего района вопроса, как сбор налогов? Потенциал района, как показывает практика, у нас большой, но для его реализации необходимо согласовать действия всех ветвей власти. Как показала жизнь, не только для нашего района, но и для республики налоговый потенциал от туристической деятельности до конца не просчитан. На всех уровнях говорят, что мало

собираем налогов от туристической деятельности, а сколько надо или сколько не надо собирать - никто не может сказать, целостной картины, к сожалению, нет. Поэтому надо определиться и выработать в республике свой порядок сбора налогов с туристов и всей туристической деятельности. До сегодняшнего дня не учтены все туристические объекты, не совсем понятна и система сборов налога.

Главы сельских поселений могут сосчитать и назвать реальное количество туристических объектов на своей территории. После выборов 12.10.2008 г. в пяти сельских поселениях из семи переизбраны главы. Сегодня совместно с Министерством финансов Республики Алтай прилагаем все усилия, чтобы автоматизировать похозяйственный учет, но натываемся на препятствия. Они возникают из-за отсутствия специалистов, грамотных кадров, из-за несогласованности работы всех служб, ответственных за сбор налогов, из-за несовершенства программного продукта, которым пользуются поселения. Туристические объекты постоянно меняют форму собственности: то они юридические лица, то физические лица. Соответственно меняется и налоговая отчетность.

2. Отсутствие информации в сельских поселениях по некоторым конкретным участкам земли. Например, в кадастровых документах поселений не указаны их правообладатели, т.е. владельцы.

3. Нет взаимопонимания между налоговой службой, Управлением Роснедвижимости, регистрационной палатой и БТИ. У всех разные данные. Главы сельских поселений неоднократно проводили сверки имущества и данные о физических лицах на своей территории и обращались в налоговую инспекцию с точными сведениями, но налоговая отказывается принимать данные от них и использует старые сведения по начислению налогов.

4. Вокруг сел района находятся паевые земли сельскохозяйственного назначения. При расширении границ села главы сталкиваются с тем, что не знают, кому принадлежат эти земли. Истинный хозяин старается не афишировать свою фамилию. По нашим данным количество зарегистрированных паевых земель составляет 70% от общего количества, а налогами облагается малая их часть, и отсюда налог на земли сельскохозяйственного назначения мизерный.

Согласованность действий всех служб, которые каким-либо образом касаются данной проблемы, может резко повысить налогооблагаемую базу

не только в нашем районе, но и во всей республике. Откуда должна исходить инициатива? Сверху или снизу? Налоговики говорят, что данные, получаемые ими от сельских поселений, не являются актуальными. По ним, со слов налоговой инспекции, невозможно начислять налоги.

Местное самоуправление устанавливает земельный налог, фактически лишено полномочий по его администрированию, так как эти полномочия полностью принадлежат налоговым и другим государственным органам (в частности, в сфере установления кадастровой стоимости участка), тоже самое происходит с вопросами охраны окружающей среды, где у местного самоуправления имеются лишь обязанности, но нет никаких контрольных полномочий, и рядом других вопросов.

131 Федеральный закон разграничил сферы ответственности власти и дал представительным органам, депутатам местного самоуправления понимание, что они могут и обязаны делать – это очень важно. Четкое разграничение полномочий между уровнями власти конкретно указывает, кто и за что отвечает. И с кого люди должны спрашивать. То, что, 131 закон тяжело реализуется, понятно. Он и не мог идти легко, потому что затрагивает все стороны жизни. Думаю, поправок в базовый закон будет еще много, но главное - контуры движения заданы, верно.

Спасибо.

Мониторинг законодательства по вопросам социальной политики и здравоохранения за 2008 год

Кергилов А.П. - председатель Комитета Государственного Собрания - Эл Курултай по социальной защите и охране здоровья населения

Уважаемый Иван Итулович, Президиум, участники совещания и приглашенные! Блок по мониторингу законодательства за 2008 год в области социальной защиты и охраны здоровья населения в общем докладе представлен, вы все можете подробнее ознакомиться. Всего за прошлый год через Комитет было проведено порядка 30 законов, мне хотелось бы в своем докладе сделать акцент на мониторинге по некоторым, на мой взгляд, самым актуальным и важным законам, принятым в 2008 году.

Как вы все знаете, прошедший год был объявлен Президентом Российской Федерации Годом семьи, а также большое внимание как в целом

по России, так и у нас в республике уделялось вопросам преодоления демографического кризиса.

В рамках проведения Года семьи органами государственной власти республики было уделено большое внимание разработке и принятию законов, направленных на социальную защиту детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, опеку и попечительство, устройство детей в приемные семьи, выплату опекунам и приемным родителям за воспитание такой категории детей.

Часть 1 «Социальная защита детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Опека и попечительство»

Так, за прошлый год Государственным Собранием - Эл Курултай Республики Алтай в этом направлении был принят целый ряд законов. Кратко скажу о каждом принятом законе.

а) Закон Республики Алтай от 27.02.2008 года № 2-РЗ «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству на территории Республики Алтай»;

Данный Закон регулирует в пределах полномочий Республики Алтай правоотношения в сфере организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству на территории Республики Алтай, касающиеся полномочий органов опеки и попечительства и финансового обеспечения их деятельности;

б) Закон Республики Алтай от 27.02.2008 года № 3-РЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Алтай по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству»;

Данный Закон в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Семейным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регулирует в пределах полномочий Республики Алтай вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Алтай по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству.

Закон устанавливает государственные полномочия, которые передаются органам местного самоуправления, права и обязанности местного самоуправления при осуществлении государственных полномочий, срок осуществления переданных полномочий, права и обязанности органов государственной власти Республики Алтай при осуществлении органами местного самоуправления государственных полномочий, порядок определения перечня материальных средств, необходимых для осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий, порядок отчетности, контроль за осуществлением органами местного самоуправления государственных полномочий, условия и порядок прекращения и приостановления осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий и ответственность за не исполнение или ненадлежащее исполнение государственных полномочий. Кроме того, Закон утверждает Методику расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из республиканского бюджета Республики Алтай для осуществления отдельных государственных полномочий Республики Алтай по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству.

в) Закон Республики Алтай от 03.03.2008 года № 13-РЗ «О республиканской целевой программе «Дети-сироты» на 2008-2009 годы»;

Указанный Закон принят в целях профилактики социального сиротства, обеспечения государственных гарантий для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, создания условий для их полноценной жизни и интеграции в обществе.

На день принятия Закона на территории Республики Алтай проживало 1688 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Основные мероприятия составляли укрепление материально-технической базы организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, реализация дополнительных гарантий по социальной поддержке, социальная адаптация, интеграция данных детей в обществе и др.

В 2008 году на данные цели было выделено 10 000,0 тыс. рублей, из них 9880,9 тыс. рублей были использованы на реализацию дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, которые улучшают материальное положение детей;

д) Закон Республики Алтай от 31.03.2008 года № 23-РЗ «О размере и порядке выплаты денежных средств на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей»;

Закон Республики Алтай установил размер выплаты денежных средств на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также оплату труда приемных родителей. Так, семье опекунов (попечителей) и приемным семьям ежемесячно выплачиваются денежные средства на содержание одного ребенка в размере 4000 рублей плюс районный коэффициент, получается 5600 рублей в месяц. А приемным родителям устанавливается оплата труда в размере 2500 рублей и плюс районный коэффициент — это будет 3500 рублей, а приемным родителям, которые проживают в районах, приравненных к местностям Крайнего Севера, еще идет коэффициент за высокогорные, пустынные, безводные и другие районы (местности) с тяжелыми климатическими условиями, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации;

е) Закон Республики Алтай от 07.07.2008 года № 76-РЗ «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Республики Алтай по возмещению затрат, связанных с проведением оздоровительной кампании детей, находящихся в трудной жизненной ситуации».

Данным Законом органы местного самоуправления в Республике Алтай наделены государственными полномочиями Республики Алтай по возмещению затрат, связанных с проведением оздоровительной кампании детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Часть 2 «Демография»

В целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, организаций и граждан Российской Федерации по обеспечению условий для устойчивого демографического развития страны была утверждена Указом Президента Российской Федерации 9 октября 2007 года Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, которая явилась основанием для разработки в Республике Алтай Закона «О республиканской целевой программе «Демографическое развитие Республики Алтай» на 2008-2010 годы», который был принят 3 марта 2008 года за № 7-РЗ.

Естественный прирост в регионе за 2008 год составил 1882 человека.

Общая смертность населения республики уменьшилась на 1,6%.

Продолжительность жизни в республике на 1 января 2008 года для всего населения составляла 64,33 года, для мужчин - 58,69 лет, для женщин - 70,27 лет. Показатель ожидаемой продолжительности жизни по сравнению с 2006 годом вырос на 3,9 года.

Программа содержит конкретные мероприятия, увязанные по срокам, ресурсам и исполнителям, которые направлены на реализацию целей Программы.

Программно-целевой метод позволит более эффективно использовать финансовые ресурсы, сконцентрировав их на решении приоритетных задач, обеспечить комплексное решение проблем на протяжении ряда лет, а также взаимосвязь между проводимыми мероприятиями и результатами их выполнения.

На реализацию РЦП «Демографическое развитие Республики Алтай на 2008-2010 годы» в республиканском бюджете Республики Алтай было предусмотрено в 2008 году 2000 тыс. рублей, фактически было освоено за 2008 год 1681 тыс. рублей. На 2009 год запланировано 1200 тыс. рублей.

Часть 3 «Здравоохранение»

В соответствии с Программой приоритетных национальных проектов, обозначенной Президентом Российской Федерации (05.09.2005), во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 21.10.2005 по реализации приоритетных национальных проектов, постановлений Правительства Российской Федерации от 30.12.2005, принятых в целях реализации данных проектов в субъектах Российской Федерации, в Республике Алтай своевременно была проведена вся необходимая организационная работа, сформирована адекватная федеральному законодательству нормативная правовая база для реализации ПНП «Здоровье».

Так, за 2008 год приняты следующие законы в сфере здравоохранения:

а) Закон Республики Алтай от 14.05.2008 года № 48-РЗ «О полномочиях органов государственной власти Республики Алтай в области охраны здоровья граждан»;

Закон регулирует отношения в сфере охраны здоровья населения Республики Алтай, устанавливает полномочия Правительства Республики Алтай, Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай исходя из принципов разграничения полномочий между органами государственной власти в соответствии с Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан;

б) Закон Республики Алтай от 30.12.2008 года № 130-РЗ «О республиканской целевой программе «Совершенствование медицинской помощи в Республике Алтай на 2009-2011 годы»;

Данный Закон был принят с целью повышения качества оказания медицинской помощи в государственных учреждениях здравоохранения Республики Алтай. В первоочередном порядке будет решаться поставленная задача по модернизации лечебно-диагностического оборудования в двух крупных государственных учреждениях здравоохранения - ГУЗ «Горно-Алтайская республиканская больница» и ГУЗ «Республиканский перинатальный центр»;

в) Закон Республики Алтай от 05.12.2008 года № 119-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Алтай «Об иммунопрофилактике инфекционных заболеваний в Республике Алтай»;

Данным Законом Республики Алтай были уточнены полномочия Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, органов местного самоуправления в Республике Алтай в сфере иммунопрофилактики, а также уточнено понятие «Национальный календарь профилактических прививок».

г) Закон Республики Алтай от 01.10.2008 года № 95-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Алтай «О республиканской целевой программе «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера в Республике Алтай на 2007-2011 годы»;

Принятие Закона способствует реализации государственной политики по борьбе с социально значимыми заболеваниями и их осложнениями, внедрению в медицинскую практику эффективных методов профилактики этих заболеваний, раннему выявлению и диагностике заболеваний, лечению и реабилитации больных, а также сокращению уровня смертности, инвалидизации, снижению показателей заболеваемости;

д) Закон Республики Алтай от 05.03.2008 года № 21-РЗ «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Республики Алтай по осуществлению денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам (акушеркам), медицинским сестрам учреждений и подразделений скорой медицинской помощи муниципальной системы здравоохранения».

Данный Закон в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регулирует в пределах полномочий Республики Алтай вопросы наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями Республики Алтай по осуществлению денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам (акушеркам), медицинским сестрам учреждений и подразделений скорой медицинской помощи муниципальной системы здравоохранения.

Спасибо за внимание.

Председательствующий: Уважаемые участники совещания, все желающие выступили. Вашему вниманию представлен проект рекомендаций.

Слово предоставляется председателю Комитета по правовой политике и местному самоуправлению Виктору Васильевичу Ромашкину.

Ромашкин В.В.: Уважаемые участники совещания! У вас на руках имеются разработанные рекомендации по Докладу о мониторинге законодательства Республики Алтай за 2008 год. Как уже сказал Председатель Государственного Собрания - Эл Курултай Иван Итулович Белеков, 22 апреля мы рассмотрим вопрос по Докладу на Президиуме Госсобрания. Я полагаю, все ваши замечания, предложения о том, какие соглашения и пути взаимодействия возможны, в постановлении Госсобрания будут учтены.

Сейчас предлагается принять за основу данные рекомендации.

Председательствующий: Будут вопросы к выступающему? Нет вопросов.

Было предложение Олега Александровича Четвернина по поводу соглашения между Парламентом, Правительством и прокуратурой по

совместной законотворческой деятельности. Из его уст прозвучали дельные предложения по разработке законопроектов по тем или иным направлениям по этому году. Мы должны с этим согласиться.

Ромашкин В.В.: Там было сказано, чтобы мы заключили соглашение по установлению каких-то сроков. Надо разобраться, потому что сроки есть определенные и мы не можем соглашением их изменить.

Председательствующий: Он предлагает по совместной законотворческой деятельности.

Ромашкин В.В.: Давайте посмотрим стенограмму, что он предлагает. Я как понял, он предлагает именно установить сроки. Поэтому надо посмотреть внимательно и на Президиуме принять.

Председательствующий: Мы за основу принимаем, нет возражений? Нет.

Позвольте мне сделать некоторое обобщение, заключение по сегодняшнему совещанию.

Начну с рекомендаций. Рекомендации мы за основу приняли.

По докладу. Над проектом доклада работали основные субъекты права законодательной инициативы – это Госсобрание, Правительство, Минюст, прокуратура, Верховный Суд, Арбитражный суд. Или вы не работали? Нет, да? То есть в этом году мы чуть-чуть отклонились. Прошлый доклад мы готовили на основе предложений Правительства, Госсобрания и перечисленных органов по нашему конституционному партнерству.

Хорошо. Здесь присутствуют классики, консультанты нашего Аппарата по разным направлениям. Я прошу с учетом сегодняшних выступлений, особенно Верховного Суда, Арбитражного суда, прокуратуры, Минюста, учесть их предложения, аналитику и рекомендации законотворческой деятельности в 2009 году, дополнив их в проект доклада. Это первое.

Второе. Как мы сегодня еще раз убедились, Доклад является обобщением результатов совместной деятельности всех присутствующих по конституционному партнерству. Это наша совместная деятельность.

Мы еще раз в своих выступлениях подчеркнули, законотворческая деятельность – это форма всей нашей коллективной деятельности и дали комплексные характеристики тенденций развития законотворческого

процесса в Республике Алтай. Если простым языком сказать, это является лакмусовой бумагой, на каком этапе сегодня находится законотворческий процесс Республики Алтай. Какие у нас итоги имеются, какие проблемы здесь имеются. И самое главное, основываясь на этом, мы должны определить нашу законотворческую работу на предстоящий период. Мне кажется, что это один из главных выводов нашей сегодняшней встречи и нашего совещания.

Прошу все эти замечания, предложения учесть при доработке Доклада. С учетом сегодняшнего совещания прошу внести коррективу в совместный план законотворческой деятельности Госсобрания и Правительства.

Забегая вперед, хотел бы высказать такое пожелание всем участникам, представляющим субъекты права законодательной инициативы. Когда вам будет представлен итоговый Доклад и рекомендации, особенно необходимо, чтобы материалы доклада были изучены в Правительстве, и, в первую очередь, в министерствах, потому что как раз деятельность того или иного министерства здесь представлена по всем направлениям.

Также я бы хотел обратиться к органам местного самоуправления. Доклад мы должны им тоже направить. Чтобы документ не был «мертвым», он должен работать. То есть на основе этого мы должны делать анализ.

И в заключение, уважаемые коллеги, я бы хотел всех вас поблагодарить за участие в подготовке доклада и обсуждении этого доклада сегодня. И в качестве пожелания хочу высказать следующее. Когда будем работать над составлением будущего доклада, все же мы должны сперва разработать концепцию доклада на основе тенденции законотворческого процесса. После этого, здесь мы совместно работаем, прежде всего, с прокуратурой, Минюстом и Правительством. Вот тогда мы можем выходить на качественную подготовку этого документа. Еще раз повторяю, для нас это новое направление в нашей парламентской деятельности. И второй доклад, я считаю, с некоторыми нюансами, он все же состоялся. На основе этого у нас есть все возможности, чтобы уже на более серьезном, другом уровне выйти на следующий доклад.

Спасибо всем за активное участие.