

# КУРС НА КОМПЛЕКСНУЮ МОДЕРНИЗАЦИЮ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА



ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Олег Викторович Морозов

Реализация положений ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию – один из важнейших приоритетов Государственной Думы. Планирование и координация данного направления парламентской деятельности до завершения полномочий депутатов Государственной Думы текущего пятого созыва осуществляются рабочей группой, созданной в декабре 2008 года постановлением палаты. В целях реализации положений Послания Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 года по предложениям фракций, комитетов и комиссий палаты был сформирован план мероприятий. В него вошли 277 позиций – законопроекты, парламентские слушания, круглые столы, совместные заседания комитетов Государственной Думы и т.п., отразившие как стратегические, так и остро актуальные темы.

Хочу остановиться на трех приоритетных задачах, без решения которых в сложившихся непростых условиях невозможен успех в реализации общего политического курса на комплексную модернизацию общества и государства. *Задача первая.* Выход из финансово-экономического кризиса и создание необходимых условий для модернизации экономики. *Задача вторая.* Совершенствование политической системы и укрепление политических институтов, повышение уровня и качества народного представительства во властных структурах. *Задача третья.* Придание нового качества противодействию коррупции.

## Стратегия и тактика антикризисных действий

В своем Послании Федеральному Собранию 2009 года и ряде других публичных выступлений Президент Российской Федерации неоднократно обращался к стратегии и тактике анти-

кризисных действий. Им были сформулированы основные принципы практической политики: оперативность реагирования, неукоснительное выполнение социальных обязательств государства перед гражданами, эффективное доведение выделяемых средств до конечного потребителя, в том числе – реального сектора экономики, сочетание неотложных антикризисных мер с решением стратегических проблем.

15 апреля 2009 года Государственная Дума одобрила Программу антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год, основанную на концептуальных положениях, высказанных Президентом РФ. Предварительно проект программы прошел широкое общественное обсуждение, причем Правительство РФ учло более 50 конкретных предложений Государственной Думы антикризисного характера. В результате эта программа стала, по сути, совместным документом Президента РФ, Правительства РФ и Государственной Думы.

Антикризисные меры реализовывались по следующим основным направлениям: поддержка банковской системы и реального сектора экономики, развитие внутреннего рынка, создание благоприятных условий для бизнеса, минимизация негативных последствий кризиса для населения. Для правового обеспечения этих мер Государственной Думой был оперативно принят обширный пакет законодательных актов.

Назову, прежде всего, федеральные законы о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Они наделили Правительство РФ правом направить в 2009 году средства федерального бюджета в размере до 325 млрд. рублей на реализацию мер по поддержке финансового рынка, рынка труда и отраслей экономики, а также на предоставление межбюджетных трансфертов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации. В целом в прошлом году из федерального бюджета на реализацию основных мероприятий антикризисной программы было направлено почти 1,4 трлн. рублей, а с учетом средств Центрального банка, Фонда национального благосостояния и других источников – около 3 трлн. рублей.

Разумеется, мы как законодатели были обязаны подумать о том, чтобы эти огромные деньги расходовались строго по назначению. В этих целях рядом законов были введены дополнительные меры контроля за использованием кредитными организациями денежных средств, выделяемых для стабилизации финансовой системы страны.

В течение всего 2009 года Государственная Дума вела мониторинг выполнения антикризисной программы. Был принят специальный закон, обязавший правительство и Центральный банк ежеквартально отчитываться перед палатой о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда и отраслей экономики. В прошлом году было заслушано два таких отчета – в сентябре и декабре.

Одновременно Государственной Думой принимались законы, направленные на создание необходимых условий для модернизации. Усилия здесь были сосредоточены на развитии рыночных институтов, обеспечивающих конкурентоспособность экономики, ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности, поддержке малого и среднего бизнеса, стимулировании инноваций в сфере науки и образования.

Выделю закон об энергосбережении, создающий необходимую правовую базу для решения этой проблемы. Считаю, что этот закон имеет важнейшее значение. Можно без преувеличения сказать, что темпы снижения энергоемкости российской экономики будут существенно определять общий результат модернизации, общие итоги «Стратегии-2020».

Были приняты решения, направленные на поддержку наукоградов, государственных научных центров, на законодательное закрепление особого статуса ведущих российских вузов – Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургского государственного университета. Были внесены изменения в законодательство об особых экономических зонах, упростившие для инвесторов возможность участия в соответствующих проектах. Так, размер минимальных инвестиций для вхождения в промышленно-производственную зону был снижен с 10 до 3 млн. евро.

Напрямую связан с развитием рыночной экономики закон о торговле. В последнее время в этом секторе проявились угрозы монополизма, нечестной конкуренции, участились жалобы про-



Таблица 1

## ПРАВИЛА ИСЧИСЛЕНИЯ РАЗМЕРОВ ПОСОБИЙ

Вид пособия	Размер пособия	Максимальная сумма выплаты (2010 год)
Пособие по временной нетрудоспособности	60% заработка – при страховом стаже до 5 лет	20750 рублей
	80% заработка – при страховом стаже от 5 до 8 лет	27666 рублей
	100% заработка – при страховом стаже 8 и более лет	34583 рубля
Пособие по беременности и родам	100% заработка	34583 рубля
Ежемесячное пособие по уходу за ребенком	40% заработка	13833 рубля

изводителей сельскохозяйственной продукции на предъявление им со стороны торговых сетей дискриминационных требований. Этот закон призван нормализовать ситуацию на рынке, поставить преграды росту монопольного влияния, обеспечить формирование адекватной цены на товары.

Один из главных ресурсов модернизации экономики – развитие малого и среднего бизнеса. Государственной Думой были сделаны определенные шаги по его поддержке. В ряде сфер для малого бизнеса введен уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности. Значительно увеличен предельный размер доходов, позволяющий применять упрощенную систему налогообложения. Добросовестным арендаторам – предприятиям малого и среднего бизнеса – предоставлено преимущественное право выкупа арендуемых помещений. Ограничено количество проверок, которые часто использовались, по выражению президента, для того чтобы кошмарить малый бизнес. В новом году работа по поддержке малого и среднего бизнеса будет продолжена. Это направление должно стать постоянным приоритетом государственной политики.

Еще один позитивный сигнал со стороны Государственной Думы бизнес-сообществу – принятие закона об изменении условий привлечения к уголовной ответственности за налоговые правонарушения. Основная его идея: если такие правонарушения допущены впервые и ущерб бюджету полностью возмещен, уголовного преследования не должно быть.

Важнейшая характеристика антикризисной политики – ее социальная направленность. Более 75% расходов, предусмотренных федеральным бюджетом на 2010 год, имеют ярко выраженный социальный характер. Особо отмечу беспрецедентное повышение пенсий. В результате за чертой прожиточного минимума не осталось ни одного пенсионера, а к концу 2010 года средняя трудовая пенсия по старости превысит 8600 рублей. Государственной Думой принято еще одно важное решение – законодательно решен вопрос об обеспечении жильем за счет средств федерального бюджета всех участников Великой Отечественной войны, имеющих право на получение жилья.

Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» введены новые правила исчисления размеров пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, по уходу за ребенком. Теперь эти размеры находятся в прямой зависимости от заработка застрахованного лица, а максимальные суммы указанных выплат существенно увеличены (данные по состоянию на 1 января 2010 года показаны в таблице 1).

Для снятия напряженности на региональных рынках труда были внесены изменения в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации». В частности, повышен размер максимального пособия по безработице с 1275 до 4900 рублей с его выплатой в течение 12 месяцев. Принят также закон, обеспечивающий гарантии безработным гражданам, работавшим у индивидуальных предпринимателей. Вдвое уменьшена квота на привлечение ино-



странной рабочей силы. В прошлом году более 170 тыс. человек смогли переобучиться и получить новую профессию, востребованную рынком, 60 тыс. предпринимателей получили содействие государства при открытии собственного дела.

К числу антикризисных относится и закон, предоставивший возможность направлять средства материнского капитала на погашение ипотечных кредитов на приобретение (строительство) жилья. На 12 431 рубль (до 312 162 рублей) увеличен размер материнского капитала. Принято решение о возможности единовременной выплаты за счет средств этого капитала суммы в размере до 12 тыс. рублей «живыми» деньгами.

Особенно выделю тот факт, что все социальные обязательства выполнялись без задержек и снижения их размеров. Добиться этого с учетом существенного снижения расходной части бюджета было очень непросто, но абсолютно необходимо. Условия кризиса потребовали от депутатов максимально активной и ответственной работы в регионах, постоянного диалога с избирателями, незамедлительного реагирования на обращения людей, попавших в сложную жизненную ситуацию.

И население, и предприятия, и финансовые организации получили четкий сигнал – Россия способна отвечать по своим долгам при любых обстоятельствах. Как следствие, вклады в банках растут с начала прошлого года. И это – осознанное решение людей, подкрепленное государственными гарантиями вкладов.

Стабилизировался курс рубля. До однозначного уровня (по итогам 2009 года – 8,9%) снизилась инфляция. И теперь необходимо сделать так, чтобы снижение инфляции стало не исключением, а нормой.

В целом можно сказать, что мы двигались в верном направлении, обеспечили необходимые условия для восстановления и развития производства, для модернизации экономики. Это стало возможным благодаря согласованности заявленных планов и конкретных действий, антикризисных мер и стратегических целей, а также эффективному взаимодействию Президента, Правительства и палат Федерального Собрания РФ.

И если говорить о главных результатах выполнения антикризисной программы, это макроэкономическая стабильность и безусловное выполнение социальных обязательств. Именно эти позиции создают базовые условия для оздоровления экономики.

## Становление гражданского общества и развитие многопартийной системы

Одно из важнейших условий модернизации государства и общества – формирование современной партийно-политической системы. Только в зрелом демократическом и структурированном обществе могут быть решены две ключевые задачи: а) развитие и эффективное использование человеческого потенциала; б) адекватное политическое представительство многообразных общественных интересов и их агрегирование посредством выработки «общего мнения нации».

Государственная Дума уже в весеннюю сессию 2009 года практически завершила работу по законодательному оформлению инициатив, предложенных Президентом Российской Федерации. Были внесены существенные изменения в законодательство о партиях и в избирательное законодательство. Вот как это выглядит.

1. Теперь только партия, победившая на региональных выборах, будет предлагать главе государства кандидатуры будущих региональных руководителей. По сути дела, это означает переход к формированию исполнительной власти в регионах России по партийному принципу. Партией «Единая Россия» уже накоплен первый опыт внесения на рассмотрение Президенту РФ кандидатур на должности руководителей регионов.
2. Отменен избирательный залог как способ регистрации на выборах всех уровней. Участвовать в выборах или нет – должны решать не деньги, а мнение людей, репутация партии и доверие избирателей к ее программе.





3. Поэтапно снижается минимально необходимое количество подписей избирателей: на выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва – с 200 до 150 тыс., на выборах следующих созывов – до 120 тыс. Партии, представленные не менее чем в трети региональных парламентов, будут вообще освобождены от сбора подписей.

4. Поэтапно снижается минимальная численность членов политических партий, требуемая для их создания и деятельности. С 1 января 2010 года – с 50 до 45 тыс. человек, в том числе с 500 до 450 человек в региональных отделениях партии. С 1 января 2012 года – до 40 тыс., а в региональных отделениях – до 400 человек. Предусмотрена ротация руководителей коллегиальных, постоянно действующих руководящих органов политических партий и их региональных отделений.

5. Теперь на выборах в Государственную Думу партиям, набравшим от 5 до 7% голосов, предоставляется один или два депутатских мандата. Повышая представительство избирателей в Государственной Думе, закон одновременно открывает новые возможности и для роста политических партий. Ведь избрание в Государственную Думу даже одного депутата, представляющего партию, можно сравнить с созданием стратегического плацдарма для ее последующего наступления, завоевания ею все новых и новых позиций. Она получает политическую трибуну, равный доступ с другими парламентскими политическими партиями к государственным средствам массовой информации, наконец, право регистрации своих кандидатов на выборах разного уровня без сбора подписей избирателей.

6. Законодательно закреплены гарантии равного освещения работы парламентских партий в государственных средствах массовой информации.

7. Установлены новые требования к кандидату в члены Совета Федерации: с 2011 года он должен будет пройти через испытание региональными или местными выборами в соответствующих субъектах Федерации. Это практически исключает вероятность попадания в Совет Федерации случайных людей. Одновременно выстраивается и кадровая лестница: перед каждым депутатом законодательного собрания или представительного органа муниципального образования, доказавшим свою эффективность на региональном или местном уровне, открываются принципиально новые возможности.

8. Расширены контрольные функции представительного органа местного самоуправления: ему предоставлено право отправлять в отставку главу муниципального образования.

9. Общественным объединениям, помимо возможности выдвигать на выборах в представительные органы муниципальных образований своих кандидатов по одномандатным округам, предоставлено право участвовать вместе с политическими партиями в формировании списков кандидатов. Установлено, что партия на основании предварительного заключенного договора с общественным объединением может включить в свой список его представителей, число которых не должно превышать 15% от списка.

10. Поправками в Регламент Государственной Думы расширены возможности участия Общественной палаты Российской Федерации в законотворческой деятельности.

Еще одна задача, поставленная в Послании Президента, связана с совершенствованием организации властных институтов. Здесь предстоит оптимизировать структуру и функции органов власти, привести в соответствие с требованиями времени систему взаимоотношений между различными институтами государства, прежде всего между Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ и Правительством РФ.

В обозримом будущем Россия должна оставаться президентской республикой. Вместе с тем антикризисная конструкция, основанная на доминировании «ручного управления», когда баланс полномочий смещен от парламента к президенту и правительству, требует серьезной коррекции. Это подтверждается историческим опытом: по мере укрепления демократии, преодоления кризисных явлений обязательно выстраивались сбалансированные отношения между различными ветвями власти.

Важный шаг в этом направлении уже сделан. Государственная Дума приняла внесенный президентом федеральный конституционный закон, обязывающий Правительство Российской Фе-



дерации представлять в Государственную Думу ежегодные отчеты о результатах своей деятельности. Расширение контрольных функций Государственной Думы, несомненно, повышает ее роль в системе властных институтов, что, в свою очередь, способствует укреплению партийной системы, превращению партий в реальную и ответственную политическую силу.

На повышение авторитета всенародно избираемых институтов высшей государственной власти направлены законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, установившие новые сроки полномочий Президента Российской Федерации (шесть лет) и Государственной Думы (пять лет).

Не мог Президент в своем Послании обойти вниманием и проблему формирования правового государства. Конечно, невозможно преодолеть всеобщий правовой нигилизм в одночасье. Потребуется задействовать множество факторов, включая и элементарный правовой ликбез. Чрезвычайно важно добиться принятия действительно нужных обществу, качественных и понятных для народа законов. Но, пожалуй, главное в этом ряду – неукоснительное соблюдение освященных Конституцией принципов защиты прав граждан и их равенства перед законом. И здесь на первый план выходит вопрос качества судебной системы.

В целях реализации положений Послания Президента Российской Федерации о развитии судебной системы Государственной Думой приняты внесенные главой государства законопроекты «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и «О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». Первый законопроект определяет дополнительные гарантии прав граждан на своевременное рассмотрение и разрешение судами гражданских дел и устанавливает дополнительные меры ответственности за нарушение сроков предоставления экспертных заключений и вручения судебной корреспонденции. Второй направлен на совершенствование процессуальных механизмов обеспечения защиты прав и свобод граждан в гражданском процессе. Кроме того, внесены изменения в федеральные конституционные законы «О Конституционном суде Российской Федерации» и «О военных судах Российской Федерации», уточнена процедура досрочного прекращения полномочий судьи органами судейского сообщества.

Таким образом, очевидно, что масштабные перемены, произошедшие за последние годы в политической системе, создали мощный потенциал для обеспечения гражданского мира и согласия, проведения долгосрочного политического курса, выводящего Россию на траекторию устойчивого развития. Но главные задачи, как отмечалось на состоявшемся в январе 2010 года первом заседании Государственного совета, посвященном развитию политической системы, у нас еще впереди. Необходимо добиться того, чтобы политическая система была полностью адекватной социальной многомерности, идеологическому и культурному многообразию общества.

## **Реализация Национального плана противодействия коррупции**

Оценки и политические установки Президента Российской Федерации в отношении коррупции были чрезвычайно жесткими, но вместе с тем адекватными тяжести сложившейся ситуации.

Позволю себе лишь небольшую цитату: «Коррупция – это враг номер один для свободного, демократического и справедливого общества. Между тем государственная бюрократия по-прежнему, как и 20 лет назад, руководствуется все тем же недоверием к свободному человеку, к свободной деятельности. Эта логика подталкивает ее к опасным выводам и опасным действиям. Такая система абсолютно неэффективна и создает только одно – коррупцию».

Напомню, что к ко времени президентского Послания процесс создания правовой базы для противодействия коррупции уже имел хотя и короткую, но насыщенную предысторию.

В 2006 году Российская Федерация ратифицировала два важнейших для этой сферы международных акта: Конвенцию ООН против коррупции и Конвенцию Совета Европы об уголовной от-



ветственности за коррупцию. К июню 2007 года, согласно Указу Президента Российской Федерации В.В. Путина, была подготовлена Концепция стратегических направлений развития законодательства в области противодействия коррупции. Тогда же Россия вступила в авторитетную международную организацию – Группу государств против коррупции (ГРЕКО), объединяющую 46 европейских стран и США, войдя тем самым в режим международного антикоррупционного мониторинга. В июле 2008 года вновь избранным президентом страны Д.А. Медведевым был утвержден Национальный план противодействия коррупции. По сути, с этого момента начался качественно новый этап наступления на коррупцию, сущностными чертами которого стали:

- официальное отнесение коррупции к угрозам национальной безопасности и стабильности развития России;
- четкий акцент на предупреждение и профилактику коррупционных проявлений при одновременном ужесточении санкций за противоправные деяния в этой сфере;
- системный и скоординированный характер действий всех ветвей и уровней государственной и местной власти;
- создание опережающими темпами правового поля, обеспечивающего целенаправленность и комплексность проводимой государственной политики, а также жесткий, но цивилизованный характер противодействия коррупции;
- придание важнейшей роли правовому просвещению граждан и общественному контролю.

Чрезвычайно важным, если не определяющим, фактором новой ситуации стало твердое проявление политической воли на высшем уровне руководства страны. Власть недвусмысленно дала понять, и происходящие события это подтверждают, что курс на системное противодействие коррупции исключает какие-либо скидки на должности и звания.

Следуя этому курсу, сегодня мы последовательно выстраиваем в России эффективную антикоррупционную систему.

Основа системной правовой базы для реализации мер по профилактике коррупции, предусмотренных положениями Национального плана, была заложена с принятием и вступлением в силу в декабре 2008 года пакета из четырех законов, внесенных в Государственную Думу Президентом России. В него вошли:

- базовый федеральный закон о противодействии коррупции;
- федеральный конституционный закон о внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»;
- федеральные законы о внесении изменений в действующее законодательство в связи с ратификацией упомянутых выше конвенций в сфере противодействия коррупции, а также в связи с принятием базового федерального закона.

Основополагающим Федеральным законом «О противодействии коррупции» были определены сущностные характеристики этого опаснейшего социального явления, установлены основные принципы и направления государственной политики в данной сфере, а также заложены правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней. Роль этого закона заключалась в создании надежного фундамента для последующего выстраивания целостной системы законодательных актов прямого действия, «накрывающих» все коррупционное поле.

И эта работа планомерно ведется. Вот некоторые ее результаты за 2009 год.

Были приняты Государственной Думой и вступили в силу федеральные законы, вводящие обязательный порядок антикоррупционной экспертизы действующих и вновь разрабатываемых проектов нормативных правовых актов. Принципиально важными здесь являются следующие моменты:

- в действующем законодательстве исключаются правовые лазейки для коррупционеров всех мастей, а также закрывается окно возможностей для многочисленных лоббистов, пытающихся заранее заложить такие лазейки во вновь принимаемые акты;
- новый порядок распространяется абсолютно на все без исключения нормативные правовые акты, а ведь, как говорится, «дьявол кроется» не столько в законах, сколько в детализирующих их подзаконных актах органов исполнительной власти и различных организаций;



– в процессе экспертизы предусмотрено участие независимых от субъектов нормотворчества органов прокуратуры, а также институтов гражданского общества и отдельных граждан.

Приняты законодательные решения, усиливающие парламентский контроль за деятельностью должностных лиц и органов исполнительной власти. Участие в назначении ключевых фигур, контроль за использованием публичных финансов и имущества, регулярное заслушивание отчетов руководителей органов исполнительной власти и госкорпораций, проведение парламентских расследований – это достаточно сильный набор антикоррупционных инструментов. Если им умело пользоваться, причем для решения принципиальных, а не второстепенных вопросов, – тогда контроль де-факто становится жестким и эффективным.

Кроме того, был принят ряд законов, направленных на ликвидацию избыточных административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности. В том числе за счет:

- обеспечения защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;
- исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности.

Приняты также федеральные законы антикоррупционной направленности, обеспечивающие доступ гражданам, СМИ и другим организациям к информации о деятельности как государственных органов, в том числе судов, так и органов местного самоуправления.

На теме действенного гражданского контроля следует остановиться особо. Как известно, сильные институты гражданского общества, способные самостоятельно существовать и развиваться, конструктивно оппонировать государству и эффективно контролировать его деятельность, абсолютно необходимы для общественного прогресса в современных условиях. Но так же хорошо известно, что становление таких институтов – это вопрос достаточно длительного времени, особенно на российской почве, которая никогда не была благоприятной средой для гражданского общества.

Сегодня характер этой почвы претерпевает принципиальные изменения, и реальные подвижки начались не в начале 90-х годов прошлого века, как могло бы показаться на первый взгляд, а буквально два-три года назад. Думаю, что переломный момент произошел тогда, когда Россия позволила себе заглянуть в будущее и перейти от политики реагирования на бесконечные сложности и проблемы текущего дня к стратегии долгосрочного развития. Отмечу два принципиально важных фактора новой ситуации. Во-первых, абсолютное большинство общества разделяет этот курс и, во-вторых, руководство страны понимает, что такая политика без активного участия гражданского общества реализована быть не может.

Твердые и последовательные действия государственной власти по закреплению этих тенденций позволят включить главный антикоррупционный ресурс: поставить коррупцию не только вне закона, но, что еще более важно, вне норм общественной морали и нравственности.