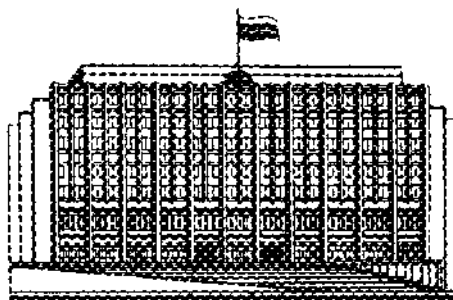


**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ**



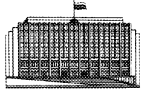
*Серия: Основные проблемы социального развития России - 62*

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК**

**№ 5 (198)**

***Развитие законодательства  
в социально-гуманитарной сфере:  
итоги 2002 года***

**Москва  
2003**



**Над выпуском работали:**

**Г.И. Климантова**, заместитель начальника управления – начальник отдела проблем социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, доктор политических наук – редактор и составитель вестника;

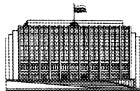
**С.Н. Тимов**, консультант отдела проблем социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – компьютерная верстка и техническая редакция.

Издание подготовлено Аналитическим управлением  
Аппарата Совета Федерации  
103426, Москва, Б. Дмитровка, 26, Совет Федерации,  
Телефон: 203-49-36, 203-54-45  
Адрес в Интернет: [www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru)

Данную версию Аналитического вестника можно получить на сервере Совета Федерации в сети Интранет в разделе «Совет Федерации»

Подписано в печать 24.03.2003 г.

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна

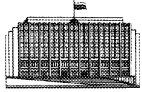


**Серия:** Основные проблемы социального развития России – 62

Аналитический вестник «Развитие законодательства в социально-гуманитарной сфере за 2002 год» под редакцией доктора политических наук Г.И. Климантовой подготовлен к изданию отделом проблем социальной политики Аналитического управления. Выпуск содержит перечень принятых в 2002 году федеральных законов, над которыми работал Совет Федерации, а также аналитические записки, содержащие **прогноз социальных последствий** их принятия. Аналитические материалы подготовлены специалистами отдела: д.э.н. В.Д. Роином, д.ф.н. С.И. Иваненко, д.полит.н. Г.И. Климантовой, к.э.н. Т.А. Федотовской, к.и.н. И.В. Барбашиным, О.В. Павленко, к.ф.н. Н.П. Золотовой.

Материалы вестника призваны помочь членам Совета Федерации как в дальнейшей законотворческой деятельности, так и в работе непосредственно с населением регионов.

В подготовке выпуска использованы отчеты Комитета Совета Федерации по социальной политике, Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии, Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорту.



## СОДЕРЖАНИЕ

**ВВЕДЕНИЕ**..... 8

### **РАЗДЕЛ I. Федеральные законы, вступившие в действие**

#### **Федеральный бюджет, бюджеты Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования и Федерального фонда обязательного медицинского страхования**

Федеральный закон “О Федеральном бюджете на 2003 год” от 24.12.2002 года № 176-ФЗ..... 12

Федеральный закон “О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2003 год” от 31.12.2002 года № 197-ФЗ..... 16

Федеральный закон “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год” от 08.02.2003 года № 25-ФЗ ..... 19

Федеральный закон “О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2002 год” от 29.05.2002 года № 61-ФЗ..... 24

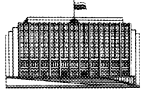
Федеральный закон “Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2001 год” от 10.01.2003 года № 9-ФЗ..... 28

Федеральный закон “О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2003 год” от 31.12.2002 года № 188-ФЗ..... 29

Федеральный закон “Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2001 год” от 10.01.2003 года № 10-ФЗ..... 32

#### **Новые и реформируемые пенсионные институты**

Федеральный закон “Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации” от 24.07.2002 года № 111-ФЗ ..... 34



Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» от 10.01.2003 года № 14-ФЗ..... 41

Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования» от 31.12.2002 года № 198-ФЗ ..... 46

### **Социальная защита отдельных категорий населения**

Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О ветеранах» от 27.11.2002 года № 158-ФЗ..... 49

Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 11.12.2002 года № 168-ФЗ..... 53

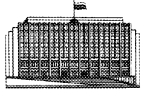
Федеральный закон “О внесении дополнения и изменения в статью 6 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 08.04.2002 года № 34-ФЗ..... 55

### **Социальная политика в области здравоохранения и охраны здоровья граждан**

Федеральный закон “О временном запрете на клонирование человека” от 20.05.2002 года № 54-ФЗ..... 56

### **Экология, охрана окружающей среды**

Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10.01.2002 года № 7-ФЗ..... 59



## Сфера науки

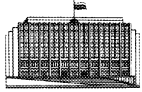
- Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов»“ от 11.02.2002 года № 19-ФЗ..... 62
- Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О правовой охране топологий интегральных микросхем»“ от 9.07.2002 года № 82-ФЗ ..... 63
- Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Патентный закон Российской Федерации“ от 7.02.2003 года № 22-ФЗ ..... 64

## Сфера образования

- Федеральный закон “О внесении изменений в статью 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и статью 50 Закона Российской Федерации «Об образовании»“ от 13.02.2002 года № 20-ФЗ..... 67
- Федеральный закон “О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»“ от 25.06.2002 года № 71-ФЗ ..... 68
- Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»“ от 10.01.2003 года № 11-ФЗ..... 69

## Сфера проблем Севера

- Федеральный закон “О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей“ от 25.10.2002 года № 125-ФЗ..... 69



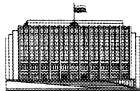
## **РАЗДЕЛ II. Законодательные инициативы членов Совета Федерации**

Комитет Совета Федерации по социальной политике ..... 72

Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии ..... 75

### **Федеральный закон, отклоненный Советом Федерации**

Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в статью 13 Семейного кодекса Российской Федерации” ..... 86



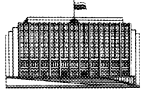
## ВВЕДЕНИЕ

Социально-гуманитарная сфера, является важнейшей составной частью национального богатства России, основой духовного и экономического ее возрождения, определяющей благополучие личности, создающей условия для формирования человеческого потенциала, и поступательного развития общества.

Совет Федерации, реализуя свои конституционные полномочия и являясь палатой регионов, активно работал в направлении формирования законодательной базы указанной сферы. При этом стратегическим направлением являлось стремление к созданию гибкой, отвечающей современным условиям, нормативной правовой базы социальной политики Российской Федерации. Внимание уделялось наиболее острым социальным проблемам, требующим первоочередного законодательного регулирования. К ним относятся:

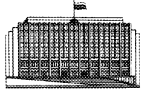
- Государственная политика в области доходов населения. В ближайший период в этом направлении требуют решения следующие основные проблемы: повышение доходов населения на основе реформирования оплаты труда и пенсионного обеспечения, определение новых подходов к регулированию оплаты труда работников бюджетной сферы. Главной целью является значительное сокращение масштабов бедности; повышение защиты социально уязвимых домохозяйств, которые не имеют возможности для самостоятельного решения социальных проблем и нуждаются в государственной поддержке; обеспечение всеобщей доступности и общественно-приемлемого качества базовых социальных услуг.
- В области социальной поддержки населения стратегическими целями социальной политики Правительства Российской Федерации на период до 2010 года провозглашается смягчение негативных последствий бедности и снижение социального неравенства, предотвращение социального иждивенчества. В основу реформ в сфере социальной поддержки населения предполагается положить принцип адресности, сутью которого является сосредоточение государственных ресурсов на удовлетворении потребностей тех, кто в них наиболее нуждается. При этом предусматривается





мораторий на введение новых льгот и выплат по категориальному принципу. Льготы предполагается сохранить только для тех категорий граждан, которые по своему возрастному и физическому состоянию лишены возможности самообеспечения на трудовой основе. Государственная социальная помощь будет оказываться только малообеспеченным домохозяйствам, находящимся в трудной жизненной ситуации, на основе учета нуждаемости, а также обязательности использования возможностей самостоятельного преодоления тяжелой жизненной ситуации. Особое место в социальной политике отводится проблемам пенсионного обеспечения. Реформирование пенсионной системы призвано обеспечить дифференциацию пенсий в зависимости от стажа, заработной платы, обеспечить финансовую стабильность пенсионной системы.

- Для усиления государственной помощи гражданам, имеющим детей, предполагается принять меры по обеспечению своевременной и в полном объеме выплаты пособий на детей. В целях увеличения покупательной способности ежемесячного пособия на ребенка и соотношения его с прожиточным минимумом будут предусмотрены меры по увеличению размера указанного пособия.
- Важнейшей составляющей стратегии социально-экономической политики является реформирование трудовых отношений. Создание в России эффективного цивилизованного рынка труда, оперативно обеспечивающего работодателя рабочей силой необходимой квалификации, а работника – работой, достойной заработной платой, нормальными условиями труда ставит задачу формирования трудового законодательства, адекватного рыночным институтам.
- В области создания условий жизнедеятельности семьи, дающих возможность воспитания нескольких детей, основным направлением предусматривается учет демографического аспекта (числа детей в семье и нахождения в репродуктивной фазе семейного цикла) при разработке и реализации демографической и жилищной политики.



Необходимо отметить, что перечисленные выше принципы и приоритеты так же, как и цели реформирования, выражают интересы основных слоев общества.

Решая проблемы законодательного обеспечения выдвинутых задач, Совет Федерации в 2002 году существенно изменил стиль своей деятельности.

Значительно возросло количество заседаний комитетов, комиссий Совета Федерации, которые проводятся еженедельно, более детально прорабатываются проекты федеральных законов, поступающие из Государственной Думы, начиная с их концепции. Это позволило Совету Федерации непосредственно участвовать в законотворческом процессе, осуществлять тесное взаимодействие с комитетами и комиссиями Государственной Думы.

В течение 2002 года Советом Федерации, его профильными органами, велась системная работа в указанном направлении. В частности:

Комитет Совета Федерации по социальной политике осуществлял сопровождение 80 законопроектов рассмотренных Советом Государственной Думы, 8 законопроектов принятых в 1-м чтении.

Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии осуществлял сопровождение более 190 законопроектов рассмотренных Советом Государственной Думы, 32 законопроектов принятых в 1-м чтении.

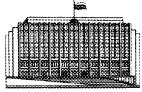
Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов осуществлял сопровождение более 20 законопроектов принятых в 1-м чтении Государственной Думой.

Комиссия Совета Федерации по делам молодежи и спорту осуществляла сопровождение 25 законопроектов рассмотренных Советом Государственной Думы, 6 законопроектов принятых во 2-м чтении.

Важнейшим направлением деятельности Совета Федерации, в отчетный период, была реализация конституционно закрепленного права верхней палаты российского парламента, его членов, на законодательную инициативу.

Законотворчество в области социально-гуманитарной сферы, наряду с экономикой, государственным строительством и местным самоуправлением, стало «главным законодательным блоком» в работе Совета Федерации в 2002 году.

Разработка проектов федеральных законов в порядке законодательной инициативы позволила не только реализовывать свои полномочия, но и активно влиять на ситуацию и выработку



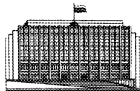
государственной политики в социальной сфере.

В 2002 году Совет Федерации разработал ряд важных законопроектов, в области социальной политики, науки, образования, здравоохранения, проблем Севера России, нацеленных на сохранение и повышение человеческого потенциала, развитие социально-гуманитарной сферы в целом.

Итоги проведенной работы отражены в предлагаемом вашему вниманию выпуске Аналитического вестника.

*Заместитель начальника  
управления – начальник отдела  
проблем социальной политики  
Аналитического управления*

**Г.И. Климантова**



## **РАЗДЕЛ I. Федеральные законы, вступившие в действие**

### ***Федеральный бюджет, бюджеты Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования и Федерального фонда обязательного медицинского страхования***

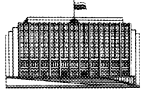
#### **Федеральный закон «О Федеральном бюджете на 2003 год» от 24.12.2002 года № 176-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
11 декабря 2002 года*

*Одобен Советом Федерации  
18 декабря 2002 года*

**Базовыми характеристиками социального блока** федерального бюджета на 2003 год являются: сбалансированность между доходами и расходами (включая пенсионное, медицинское и социальное страхование); стабилизация и постепенное развитие социальной сферы в условиях ограниченных финансовых ресурсов. Практически по всем компонентам социальной сферы (образование, культура, здравоохранение и социальная политика) предусмотрены возрастающие расходы, увеличение их удельного веса в расходах федерального бюджета и ВВП. Вместе с тем, положительные тенденции бюджетного регулирования социальной сферы за последние три года и бюджетные проектировки на 2003 год позволяют стабилизировать сложившуюся ситуацию в этой важной области жизнедеятельности общества, но недостаточны для качественного ее улучшения.

Более того, прогнозируемые расходы государственных внебюджетных социальных фондов, за счет которых обеспечивается половина выделяемых сумм на цели социальной



защиты, по ряду ключевых показателей снижаются.

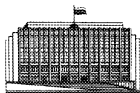
**Доходы населения.** Ключевое значение для жизни населения и экономики страны имеют уровень и рост доходов граждан. Предложенные показатели их увеличения в федеральном бюджете свидетельствуют о продолжении, начиная с 1999 г., их положительной динамики: существенное (на 20-50 %) повышение окладов и денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц; повышение с 1 октября 2003 года минимальной заработной платы с 450 до 600 рублей; повышение тарифных ставок работникам бюджетной сферы на 6-8 %; индексация заработной платы бюджетникам с 1 октября 2003 г. на 33 % и пенсий в пределах инфляционных ожиданий.

Следует также отметить предполагаемый в 2003 году рост реальной заработной платы в диапазоне 3,7-6,4 % и рост доли заработной платы в ВВП (24,2 % против 21,8 % в 2001 году).

Положительное влияние данных бюджетных ориентиров в значительной степени обесценивается инфляционными процессами и все еще крайне низким исходным уровнем сложившейся заработной платы у большинства наемных работников. Так, повышение среднего размера ставок по отраслям “образование” и “здравоохранение” предусматривается в 2003 году на 8,6 % (92,5 рубля) и на 6,5 % (65,5 рубля), а их уровень составит 1296,7 руб. и 1071,7 руб. соответственно. Исходя из прогнозируемой величины прожиточного минимума (ПМ) трудоспособного населения в 2003 г. равной 2253 руб., **размер заработной платы работников образования и здравоохранения** (который на 75-80 % определяет тарифная ставка) составит 80-90 % к ПМ.

При этом следует учесть и следующие принципиальные моменты. Во-первых, предусмотренная индексация оплаты труда работников бюджетной сферы в 1,33 раза с 1 октября 2003 года в пересчете на год означает, что в среднегодовом выражении такое повышение составит 108 %. Это даже несколько ниже прогноза инфляции, размер которой Правительство России обещает ограничить в течение года в диапазоне 9-12 %.

Во-вторых, существенное увеличение в 2002 году цен на лекарства, продовольствие, жилищно-коммунальные и транспортные услуги привели к значительному повышению прожиточного минимума. Это свидетельствует о том, что назрела необходимость безотлагательного пересмотра его величины не только за счет увеличения расходов на питание, одежду и т.д. Следует в его состав включить расходы на жилищно-коммунальные платежи и на этой основе определять методы борьбы с бедностью.



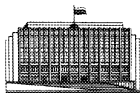
**Пенсии и пособия.** Бюджетные характеристики свидетельствуют о сохранении и стабилизации достигнутого уровня реального размера пенсии. Соотношение среднего размера трудовой пенсии и прожиточного минимума пенсионера в период 2003-2005 годов будет поддерживаться на уровне 102-103 %. В основном это объясняется необходимостью формирования ресурсов для института накопительной пенсии, что потребовало резервирования значительных ресурсов, начиная с 2002 года.

**Межбюджетные отношения.** Ограниченное ресурсное обеспечение социальных расходов, однако, не единственная проблема. Речь при этом идет также о мерах по совершенствованию налоговой и бюджетных систем, оптимизации распределительной политики с точки зрения более полного финансового обеспечения социальных обязательств государства на региональном уровне. По мнению представителей регионов бюджетные показатели на 2003 год не позволяют решать с достаточной надежностью вопрос своевременной выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы.

Следует отметить и некоторые методологические недостатки, имеющие место в ходе подготовки федерального бюджета. Например, показатели, характеризующие социальную сферу и социальную политику, в основном носят форму макроэкономических пропорций и сопоставлений. Существенно меньше применяются показатели (либо они вовсе отсутствуют), дающие представление о жизненном уровне различных слоев населения, который формируется с помощью бюджетного распределения финансов. Это ослабляет наглядность и лишает прозрачности данный финансовый документ, ограничивает его обсуждение узким слоем профессионалов.

До сих пор не только не составляется общий планируемый социальный бюджет, но и отсутствует практика сведения всех фактических расходов на социальную сферу за счет разных источников финансирования. Не имея сводного баланса социальных расходов, невозможно принимать обоснованные решения, предусматривающие совершенствование межбюджетных отношений и системы социальной защиты.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации вопросы социальной защиты относятся к совместному ведению федеральных и региональных органов власти, но четкого законодательного (нормативного) разделения этих полномочий до сих пор не установлено. Ответственность за развитие социальной сферы и реализацию социальных обязательств государства на



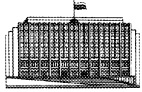
подведомственной территории лежит на региональных органах власти. За счет бюджетов субъектов Федерации покрывается большая часть расходов на здравоохранение и культуру. Муниципальные бюджеты финансируют жилищно-коммунальное хозяйство, образование. В целом более 75% общих расходов на социальную сферу ложится на региональные и местные бюджеты.

Исторически сложившиеся высокие диспропорции в социально-экономическом развитии регионов (как субъектов Федерации, так и на уровне городов и районов) не позволяют обеспечить всем гражданам страны равную доступность в потреблении социальных благ и услуг даже на уровне минимальных гарантий. Территориальные диспропорции экономического характера приводят к существенному неравенству налогового потенциала и ресурсов региональных бюджетов. Налоговые доходы региональных бюджетов в расчете на одного жителя различаются в десятки раз: в нефтегазовых автономных округах Тюменской области и Москве они в 3 - 4 раза выше среднероссийских, а в республиках Тыва, Дагестан и в Бурятском автономном округе составляют только 15-20 % от среднероссийского уровня.

Для сокращения разрыва между регионами созданы: фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), Фонд софинансирования социальных расходов (ФССС) и Фонд компенсаций (ФК), средства которого идут на выплату детских пособий, на социальные льготы для инвалидов. Следует отметить, что несмотря на положительную роль данных фондов (суммарные средства ФФПР, ФССС и ФК составляют около 12 % всех налоговых доходов федерального бюджета в 2002 году), проблема выравнивания диспропорций в душевой бюджетной обеспеченности между регионами-донорами и получателями дотаций остается многократной и достигает 10 раз.

**Фонд компенсаций.** В федеральном бюджете на 2003 год "Фонд компенсаций" раздела "Финансовая помощь бюджетам других уровней" утвержден в размере 47011 млн. рублей, что составляет 115,3 % к уровню 2002 года. Следует при этом отметить, что размер субсидий и субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации по некоторым направлениям занижены по сравнению с уровнем 2002 года:

- на реализацию Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" выделено 6630 млн. рублей или 55,5 % от уровня 2002 года;
- на выплату пособий гражданам, имеющим детей, выделено 22212 млн. рублей или 93 % от уровня 2002 года.



Обращает на себя внимание крайне низкий размер детских пособий (70 руб.) и по безработице (30 % от прожиточного минимума).

Еще более острые проблемы с финансированием социальной сферы складываются у местных бюджетов, на долю которых приходится более половины всех социальных расходов. Даже при использовании собранных на территории налогов подавляющее большинство муниципальных образований не могут обходиться без финансовой помощи бюджета субъекта Федерации. В этой связи требуется законодательное регулирование межбюджетных отношений, приведения в соответствие доходной и базы и расходных полномочий местных бюджетов.

Таким образом, Федеральный закон “О Федеральном бюджете на 2003 год” предусматривает постепенное развитие социальной сферы, рост доходов граждан и решает задачи текущего периода. Достижение более высоких социальных целей возможно по представленным прогнозам лишь начиная с 2005 года.

---

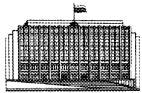
**Федеральный закон**  
**“О бюджете Пенсионного фонда**  
**Российской Федерации на 2003 год”**  
**от 31.12.2002 года № 197-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
25 декабря 2002 года*

*Одобен Советом Федерации  
27 декабря 2002 года*

Данный Федеральный закон включает, наряду с текстом закона, пять приложений: источники внутреннего финансирования дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (далее - Фонда); доходы бюджета Фонда в 2003 году; структура расходов бюджета Фонда на 2003 год (без учета затрат на финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Фонда и его территориальных органов, другие





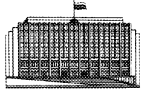
мероприятия, связанные с деятельностью Фонда); структура расходов бюджета Фонда на финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Фонда и его территориальных органов, другие мероприятия, связанные с деятельностью Фонда, на 2003 год; доходы и расходы бюджета Фонда, связанные с обязательным накопительным финансированием трудовых пенсий, на 2003 год.

В связи с тем, что бюджет Фонда на 2003 год разработан в соответствии с положениями бюджетной классификации Российской Федерации, структура его доходной части претерпела существенные изменения. Особенностью бюджета Фонда на 2003 год является то, что переходящие остатки средств Фонда (превышение доходов над расходами), ранее учитывавшиеся в доходной части, включены в источники внутреннего финансирования дефицита бюджета Фонда. Также в источники внутреннего финансирования дефицита Фонда включены остатки иных средств, которые представляют собой поступившие в 2002 году страховые взносы на накопительную часть пенсии и чистый доход от их размещения.

Доходная часть бюджета Фонда сформирована с применением ставок единого социального налога и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации и Федеральным законом "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", а расходная часть - в соответствии с федеральными законами "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации", другими законодательными и нормативными актами, а также международными соглашениями в области пенсионного обеспечения.

Бюджет Фонда на 2003 год сформирован по расходам в сумме 864898,3 млн. рублей и по доходам в сумме 822841,4 млн. рублей. Федеральный закон (статья 1) устанавливает источники внутреннего финансирования дефицита бюджета Фонда в 2003 году в сумме 42056,9 млн. рублей.

В соответствии со статьей 3 Фонд вправе в 2003 году размещать временно свободные средства в разрешенные законодательством Российской Федерации виды активов в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, а также осуществлять продажу активов, приобретенных на временно свободные средства, в случае образования текущего дефицита бюджета Фонда.



Статьей 7 в 2003 году установлены следующие показатели индексации пенсий:

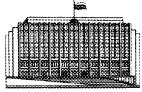
размеры базовых частей трудовой пенсии по старости, трудовой пенсии по инвалидности и трудовой пенсии по случаю потери кормильца индексируются с учетом темпов роста инфляции, но не менее, чем на 11,3 % за 2003 год;

размер страховой части трудовой пенсии индексируется исходя из уровня роста цен за соответствующие периоды, установленные Федеральным законом от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" для индексации страховой части трудовой пенсии, но не менее, чем на 11,3 % за 2003 год. При этом расходы на дополнительное увеличение размера страховой части трудовой пенсии с 1 апреля 2003 года определены исходя из его расчетного увеличения на 11,2 %.

Расходы на финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности Фонда и его территориальных органов, другие мероприятия, связанные с деятельностью Фонда, запланированы в объеме 22832420 тысяч рублей (статья 12 и приложение 4). При этом установлено, что Фонд вправе использовать образующуюся в ходе исполнения бюджета экономию по отдельным статьям экономической классификации расходов по другим статьям экономической классификации расходов.

Статья 18 разрешает Фонду осуществлять финансирование расходов, связанных с оказанием социальной помощи малоимущим пенсионерам и инвалидам, в том числе в ходе мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. До 5 млрд. рублей разрешено выделить на завершение работ по укреплению материально-технической базы государственных и муниципальных стационарных и полустационарных учреждений социального обслуживания населения и оказание адресной социальной помощи малоимущим пенсионерам и инвалидам, включая оказание медицинской и лекарственной помощи. На проведение мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий в части оказания адресной материальной помощи неработающим пенсионерам, строительства и восстановления учреждений социального обслуживания населения Фонду разрешено в 2003 году финансирование расходов в размере до 500 млн. рублей.

Учитывая необходимость активного информирования населения о пенсионной реформе и новом пенсионном законодательстве Фонду разрешено в 2003 году осуществлять



финансирование расходов на информационно-разъяснительную работу в связи с проведением пенсионной реформы и необходимостью активного разъяснения нового пенсионного законодательства Российской Федерации в размере 149,5 млн. рублей за счет средств, полученных от размещения временно свободных средств (статья 19).

Таким образом, Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2003 год» позволяет выполнить пенсионные обязательства в соответствии с действующим законодательством, он направлен на реализацию Программы пенсионной реформы в Российской Федерации, постепенное повышение уровня пенсионного обеспечения граждан при соблюдении финансовых ограничений, установленных федеральным бюджетом.

---

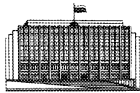
**Федеральный закон  
«О бюджете Фонда социального страхования  
Российской Федерации на 2003 год»  
от 08.02.2003 года № 25-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
24 января 2003 года*

*Одобен Советом Федерации  
29 января 2003 года*

**Основные характеристики бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации (далее - Фонда) на 2003 год следующие:**

<i>Доходы Фонда</i>	<i>- 134,52 млрд. рублей</i>
<i>в том числе:</i>	
<i>на обязательное социальное страхование (по единому социальному налогу)</i>	<i>- 102,62 млрд. рублей</i>



на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (страховые взносы)	26,86 млрд. рублей
Расходы Фонда	143,18 млрд. рублей
в том числе:	
на обязательное социальное страхование	108,1 млрд. рублей
на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	30,1 млрд. рублей
Остаток средств на 1 января 2003 год (используется в качестве источника внутреннего финансирования для достижения сбалансированного бюджета)	12,29 млрд. рублей
Общая сумма доходов Фонда с учетом переходного остатка	146,8 млрд. рублей
Прирост доходов, в % к доходам бюджета Фонда в 2002 г.	115,5%

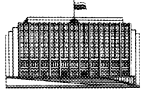
Превышение доходов над расходами (с учетом переходящего остатка средств на 1 января 2003 года) в сумме 3,6 млрд. рублей предполагается направить на формирование резерва средств по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (1,1 млрд. рублей) и формирование норматива оборотных денежных средств на 1 января 2004 года (2,5 млрд. рублей).

Бюджет Фонда является консолидированным бюджетом, включающим средства на обязательное социальное страхование и обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

**Доходы бюджета Фонда.** Основную часть доходов составляет единый социальный налог - 98,0 млрд. рублей (76,5 %) и страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - 26,87 млрд. рублей (20,7 %).

Среднегодовой коэффициент сбора единого налога предусматривается в размере 0,97, а страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - в размере 0,90.

Расчет поступлений единого социального налога осуществлен на основе уточненных прогнозных показателей заработной платы,



разработанных Минэкономразвития России, величина которой в 2003 году составит 3190,0 млрд. рублей, прогноза МНС России о поступлении единого социального налога и других налоговых платежей в Фонд с учетом льгот, предоставленных субъектам малого предпринимательства и бюджетной классификации. По мнению аудитора Счетной палаты Российской Федерации Г.Н. Батанова, ставки единого социального налога по категориям плательщиков применены в соответствии со статьей 241 Налогового кодекса Российской Федерации и расчет поступлений доходов по данному источнику и по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний следует считать обоснованными.

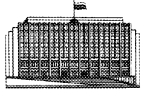
**Расходы бюджета Фонда направляются на следующие основные цели.**

На выплату пособий всего будет затрачено 96,2 млрд. рублей или 67,2 % всех расходов. Большая часть выплат и расходов (пособий, страховых выплат, расходов на осуществление медицинской, социальной и профессиональной реабилитации пострадавших на производстве из-за несчастных случаев на производстве) будет обеспечена финансовыми источниками.

При этом расчет расходов на пособия по обязательному социальному страхованию выполнен по нормам, предусмотренным статьями 15 и 16 Федерального закона от 11 февраля 2002 года № 17-ФЗ "О бюджете Фонда социального страхования на 2002 год", которые ограничивают максимальный размер пособия максимальной величиной 11700 рублей, а по страхованию от несчастных случаев на производстве - 30000 рублей (статья 8 Федерального закона № 17-ФЗ).

Расходы бюджета Фонда на 2003 год в четыре раза меньше по сравнению с объемами 2002 года на санаторно-курортное лечение работников и членов их семей. В Государственную Думу и Совет Федерации в ходе обсуждения проекта бюджета Фонда поступили многочисленные обращения от органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, профессиональных союзов базовых отраслей промышленности и строительства Российской Федерации (профсоюзов работников: атомной энергетики и промышленности; горно-металлургического профсоюза; нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства; угольной промышленности; химических отраслей; электропрофсоюза и ряда других) с просьбой сохранить достигнутый уровень данных расходов.

В ходе прохождения проекта бюджета Фонда в



Государственной Думе были выделены средства на частичное финансирование детско-юношеских спортивных школ в объеме 950 млн. рублей (это уровень 2002 года без учета инфляции); увеличены расходы на оздоровление детей (на 3,3 млрд. рублей), что в итоге, составляет 11,5 млрд. рублей и соответствует фактическому уровню данных расходов с учетом инфляции в 2002 году. Однако следует отметить, что в 2002 и в 2001 годах произошло существенное сокращение затрат на оплату путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей.

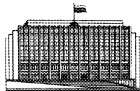
На содержание исполнительных органов Фонда величина расходов составляет 4,3 млрд. рублей (или 3% от общей суммы расходов), что на 0,2 процентных пункта меньше величины в 2002 году.

**Вопросы, требующие дополнительного рассмотрения в ходе бюджетного процесса в 2003 году:**

1. Перераспределение средств с помощью механизма внутреннего финансирования дефицита бюджета Фонда и использование для этого средств по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве в размере 6,7 млрд. рублей противоречит Федеральному закону от 24.07.98 года № 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний".

2. Статьей 8 Закона продлены на 2003 год нормы статьей 8, 9, 13 и 15 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 7-ФЗ "О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2001 год", которые определяют отношения с плательщиками страховых взносов, порядок взыскания недоимки и пеней по страховым взносам, порядок применения штрафных санкций и т.д. Это связано со ставшей уже хронической проблемой Фонда, которая состоит в том, что нормативная регламентация его деятельности в соответствии со статьей 143 Бюджетного кодекса Российской Федерации должна осуществляться в форме федерального закона о статусе Фонда и порядка организации его деятельности как страховщика. Целесообразно ускорить и завершить работу по разработке (которая длится на протяжении последних десяти лет) и принятию такого федерального закона.

3. Предусмотренная величина расходов на проведение медицинской, социальной и профессиональной реабилитации пострадавших на производстве и проведение мер по сокращению производственного травматизма и профессиональной



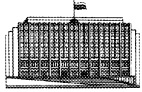
заболеваемости в размере 3,8 млрд. рублей в 2003 году существенно ниже предыдущих периодов и существующих медико-социальных нормативов проведения реабилитационных мероприятий (Фонд проводит реабилитацию только для 25-30 % от требуемой численности работников, которые нуждаются в ней). На неудовлетворительное проведение данной работы было обращено внимание в рекомендациях парламентских слушаний, состоявшихся 8 октября 2002 года на тему: “Проблемы совершенствования законодательства о страховании профессиональных рисков и практики его применения”.

4. Статьями 22 и 23 Закона установлен нормативный порядок, в соответствии с которым страхователи (работодатели) могут использовать часть страховых взносов, предназначенных на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, на частичную или полную оплату стоимости путевок в санаторно-курортные учреждения, расположенные на территории Российской Федерации.

Данный нормативный порядок противоречит Федеральному закону № 125-ФЗ, поскольку эти расходы не являются целевыми для страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

5. Требуется своего законодательного решения проблема погашения хронической задолженности федерального бюджета перед бюджетом Фонда. Актуальность данного вопроса повышается по ряду причин: низкими уровнями социальной защиты застрахованных (статья 17 Закона), намерением Правительства России выйти с законодательной инициативой об уменьшении размера единого социального налога и фактически отказом от индексации ежемесячных страховых выплат по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

---



**Федеральный закон**  
**“О бюджете Пенсионного фонда**  
**Российской Федерации на 2002 год”**  
**от 29.05.2002 года № 61-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
24 апреля 2002 года*

*Одобен Советом Федерации  
15 мая 2002 года*

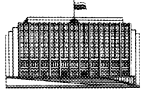
Целью настоящего Федерального закона является утверждение бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (далее - Фонда) на 2002 год по доходам в сумме 783477,7 млн. рублей и по расходам в сумме 739156,6 млн. рублей с превышением доходов над расходами в сумме 44321,1 млн. рублей.

Доходы бюджета Фонда на 2002 год формируются за счет переходящего остатка денежных средств Фонда на 1 января 2002 года (115604,7 млн. рублей), единого социального налога, поступающего из федерального бюджета на государственное пенсионное обеспечение (281230 млн. рублей), страховых взносов, зачисляемых в Фонд на выплату страховой части трудовой пенсии (246130 млн. рублей), страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии (35 100 млн. рублей), страховых взносов в виде фиксированного платежа (19200 млн. рублей), мобилизации просроченной задолженности плательщиков страховых взносов и единого социального налога в Фонд (35000 млн. рублей) и средств федерального бюджета, передаваемых Фонду в соответствии с законодательством Российской Федерации (49491,7 млн. рублей).

На выплату трудовых пенсий в 2002 году проектируется направить 623909,7055 млн. рублей, 269,270 млн. рублей предполагается выплатить в качестве пенсий гражданам, выехавшим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации.

Проект бюджета Фонда на 2002 год предусматривает, в частности, выплаты социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих услуг получателям трудовых пенсий (1775,1096 млн. рублей) и выплаты пенсий по государственному пенсионному обеспечению, компенсационных выплат и социальных пособий на погребение и



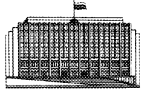


оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих услуг, финансируемых за счет средств федерального бюджета (43452,0737 млн. рублей).

В соответствии с действующим законодательством, в 2002 году предусмотрена выплата досрочных пенсий гражданам, признанным безработными, и социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению получателям досрочных пенсий, финансируемых за счет средств федерального бюджета, передаваемых Фонду Министерством труда и социального развития Российской Федерации (567,9 млн. рублей). 474 млн. рублей предполагается израсходовать на выплаты дополнительного ежемесячного пожизненного материального обеспечения работникам, осуществлявшим трудовую деятельность в организациях ядерного оружейного комплекса Российской Федерации и финансируемых за счет средств, передаваемых Фонду из целевого бюджетного фонда Министерства Российской Федерации по атомной энергии. Расходы на выплату доплаты к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, финансируемые за счет страховых взносов, фактически поступающих по дополнительному тарифу для работодателей - организаций, использующих труд летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, проектируются в сумме 229,4 млн. рублей.

Статьей 4 проекта Федерального закона устанавливается, что в 2002 году финансирование расходов на выплату базовой части трудовой пенсии производится Фондом за счет средств единого социального налога, зачисляемых в федеральный бюджет (порядок перечисления соответствующих средств определяется Фондом по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации), а финансирование расходов на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению осуществляется за счет средств федерального бюджета на выплату государственных пенсий и пособий, предусмотренных федеральным бюджетом.

В проекте бюджета Фонда на 2002 год (ст.5) предусмотрено 44018,76 млн. рублей на финансирование выплат пенсий по государственному пенсионному обеспечению и пособий, осуществляемых Фондом за счет средств федерального бюджета, военнослужащим и приравненным к ним по пенсионному обеспечению гражданам, их семьям, выплат социальных пенсий, выплат по предоставлению льгот по пенсионному обеспечению граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и приравненных к ним граждан, а также в результате других



радиационных и техногенных катастроф, выплат социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих услуг, а также расходы на их доставку и пересылку.

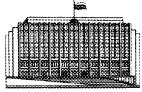
Новой для рассматриваемого Федерального закона (ст.9) является норма, в соответствии с которой Фонду в 2002 году разрешается направлять временно свободные средства резерва бюджета Фонда на размещение (инвестирование) в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Данная норма, а также ст.10 направлены на сохранение соответствующих средств в условиях инфляции.

Проект Федерального закона (ст.10) устанавливает, что средства страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, учитываемые в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица, направляются в 2002 году на инвестирование в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации предусмотрело временный порядок такого инвестирования, и Пенсионный фонд России приобрел на сумму 3 млрд. рублей государственные ценные бумаги. В соответствии с Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", доход от инвестирования указанных средств должен отражаться в специальной части индивидуального счета застрахованного лица.

В 2002 году, как и в 2001 году, предусмотрено финансирование расходов на улучшение условий проживания престарелых граждан и инвалидов в государственных и муниципальных стационарных учреждениях социального обслуживания населения, оказание адресной социальной помощи нуждающимся пенсионерам и инвалидам за счет сумм пеней и иных финансовых санкций, а также за счет средств, полученных в результате мобилизации просроченной задолженности плательщиков страховых взносов (статьи 3 и 15). При этом, если в предыдущие годы данное направление деятельности Пенсионного фонда России осуществлялось на основании указов Президента Российской Федерации, то в 2002 году предполагается предусмотреть соответствующие расходы в бюджете Фонда.

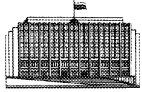
Следует отметить, что проект бюджета Фонда на 2002 год предусматривает увеличение расходов на обеспечение текущей деятельности Фонда более чем в четыре раза по сравнению с 2001 годом (с 5048,5958 млн. рублей до 22844,88 млн. рублей), в том числе увеличение более чем в пять раз расходов на



содержание органов Фонда (с 3716 млн. рублей до 19906,1 млн. рублей), что вызвало критику со стороны некоторых депутатов Государственной Думы. Вместе с тем, возросшие масштабы деятельности Фонда в связи с осуществлением пенсионной реформы предполагают и значительное увеличение соответствующих расходов на финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Фонда и его органов, другие мероприятия, связанные в деятельностью Фонда.

В указанном проекте Федерального закона не запланировано финансирование материальной помощи малоимущим неработающим пенсионерам по старости, проработавшим в районах Крайнего Севера не менее 15 календарных лет, либо не менее 20 календарных лет в приравненных к ним местностях, и пенсионерам по инвалидности, проживающим и получившим инвалидность в период работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в оплате проезда к месту лечения и отдыха на территории Российской Федерации и обратно. В связи с этим в Постановлении Государственной Думы от 24 апреля 2002 года № 2676-III ГД соответствующие расходы предлагается предусмотреть Правительству Российской Федерации при разработке и утверждении порядка финансирования расходов, указанных в статье 15 Федерального закона "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2002 год". Учитывая, что постановления Государственной Думы носят для органов исполнительной власти рекомендательный характер, данный вопрос, имеющий важное социальное значение, требует доработки соответствующей законодательной базы.

Таким образом, в целом проект Федерального закона "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2002 год" соответствует Программе пенсионной реформы в Российской Федерации, а вступление в силу указанного Федерального закона будет содействовать повышению устойчивости пенсионной системы.



**Федеральный закон**  
**“Об исполнении бюджета Пенсионного фонда**  
**Российской Федерации за 2001 год”**  
**от 10.01.2003 года № 9-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
25 декабря 2002 года*

*Одобен Советом Федерации  
27 декабря 2002 года*

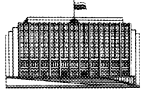
Данный Федеральный закон утверждает отчет об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (далее - Фонд) за 2001 год по доходам в сумме 630442,09 млн. рублей и по расходам в сумме 514837,32 млн. рублей.

В статье 2 утверждается исполнение доходной части бюджета Фонда, а в статье 3 - расходы Фонда в 2001 году, а также устанавливается размер переходящего остатка денежных средств Фонда на 1 января 2002 года в сумме 115604,77 млн. рублей, из них:

- в сумме 23,08 млн. рублей, образовавшейся за счет средств федерального бюджета, передаваемых Фонду Министерством труда и социального развития Российской Федерации на выплату досрочных пенсий гражданам, признанным безработными;
- в сумме 32,06 млн. рублей, образовавшейся за счет передаваемых Фонду из целевого бюджетного фонда Министерства Российской Федерации по атомной энергии;
- в сумме 112,49 млн. рублей, образовавшейся за счет страховых взносов по дополнительному тарифу для работодателей - организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации.

В статье 4 устанавливается размер остатка средств в государственных ценных бумагах и ценных бумагах кредитных организаций по состоянию на 1 января 2001 года в сумме 4 849,83 млн. рублей и размер переходящего остатка средств в государственных ценных бумагах и ценных бумагах кредитных организаций по состоянию на 1 января 2002 года в сумме 14 743,20 млн. рублей.

Федеральный закон (статья 5) устанавливает размер некомпенсированной задолженности федерального бюджета перед



Фондом по расходам на выплату в соответствии с законодательством Российской Федерации государственных пенсий и пособий за 2001 год в сумме 5100,1 млн. рублей и предлагает обеспечить в 2003 году погашение указанной некомпенсированной задолженности федерального бюджета перед Фондом в 2002 году в сумме 4626,6 млн. рублей и в 2003 году в сумме 473,5 млн. рублей.

Данный Федеральный закон признает погашенной задолженность федерального бюджета перед Фондом по расходам на выплату государственных пенсий и пособий за 1999 год в сумме 789,5 млн. рублей (статья 6) и задолженность Государственного фонда занятости населения Российской Федерации перед Фондом по расходам на выплату досрочных пенсий гражданам, признанным безработными, по состоянию на 1 января 2001 года в сумме 5,93 млн. рублей (статья 7).

Таким образом, в целом Федеральный закон “Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2001 год”, принятый Государственной Думой 25 декабря 2002 года, соответствует действующему законодательству и в, частности, Федеральному закону от 8 августа 2001 года № 125-ФЗ “О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2001 год”.

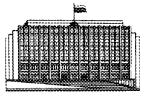
---

**Федеральный закон**  
**“О бюджете Федерального фонда обязательного**  
**медицинского страхования на 2003 год”**  
**от 31.12.2002 года № 188-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
18 декабря 2002 года*

*Одобен Советом Федерации  
27 декабря 2002 года*

В соответствии с Федеральным законом бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее Фонд) на 2003 год утвержден по доходам в сумме 5314,33 млн. рублей (133 % к уровню доходов 2002 года), по расходам в сумме 5314,33 млн. рублей (134 % к уровню расходов 2002 года). В 2002 году бюджет Фонда составлял по доходам – 3970,0 млн. рублей, а по расходам –



3960,0 млн. рублей.

В Законе определен источник внутреннего финансирования дефицита бюджета Фонда - остатки средств Фонда на конец и на начало года в сумме 10,0 млн. рублей.

**Основными источниками** доходов бюджета Фонда являются **единый социальный налог** - 5030,0 млн. рублей и **единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности** - 117,0 млн. рублей, прочие доходы составляют в общей сумме 167,33 млн. рублей, в том числе недоимка, пени и штрафы по взносам в Фонд в сумме 99,9 млн. рублей (в отличие от бюджета Фонда на 2002 год в этом году эти доходы выделены отдельной строкой).

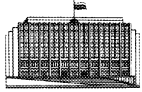
Основная часть расходов Фонда на 2003 год в сумме 4606,43 млн. рублей (в том числе и нормированный страховой запас) или 86 % от уровня доходов (135 % от уровня расходов на эти цели в 2002 году) направляется на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования. На основании статьи 4 предусмотрено, что субвенции в случае их нецелевого использования подлежат возврату в бюджет Фонда, в сроки устанавливаемые Правлением Фонда.

В соответствии со статьей 6 закреплено, что до 10 % (до 460,6 млн. рублей) указанных средств направляется на финансирование региональных целевых программ по охране материнства и детства.

Расходы Фонда на финансирование целевых программ оказания медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию определены в Законе в размере 600 млн. рублей – 11 % от общей суммы доходов (128 % от уровня прошлого года).

Расходы по статье «Аппарат органов государственных внебюджетных фондов» составляют 52,9 млн. рублей (132 % к уровню прошлого года), в том числе денежное содержание аппарата составляет 25,0 млн. рублей.

Нормированный страховой запас устанавливается в размере 350,0 млн. рублей. Указанная сумма определена в размере 7 % от суммы субвенций, направляемых на выравнивание финансовых условий территориальных фондов. Эти средства резервируются на случай возникновения критических ситуаций с финансированием программ обязательного медицинского страхования и не являются свободными финансовыми средствами. В соответствии со статьей 5 расходование нормированного страхового запаса финансовых средств Фонда осуществляется в порядке, определяемом



Правлением Фонда.

В статье 7 Закона устанавливается, что средства, поступающие на 2003 году в бюджет Фонда сверх установленных сумм направляются на финансирование основных статей расходов Фонда, а именно:

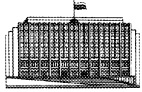
- на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;
- на финансирование региональных целевых программ по охране материнства и детства;
- на финансирование целевых программ по оказанию медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию.

Доходы и расходы бюджета Фонда на 2003 год в абсолютных цифрах превышают уровень соответствующих показателей, определенных на прошлый – 2002 год. Однако в целом в настоящее время нельзя говорить о достаточности запланированных средств обязательного медицинского страхования на обеспечение гарантированных государством гарантий по оказанию медицинской помощи и на финансирование профилактических мер. Расходы на медицинское страхование в Российской Федерации несравнимы с аналогичными расходами развитых зарубежных стран. Например, в Германии расходы на медицинское страхование составляют 8 % ВВП (из 13 % всех расходов на здравоохранение)<sup>1</sup>. Доля расходов в нашей стране в 2003 году на обязательное медицинское страхование, исходя из планируемого ВВП, составит 0,04 % ВВП.

При этом нельзя забывать, что финансовая устойчивость системы обязательного медицинского страхования определяется такими факторами, как состоянием экономики страны в целом и направлением государственной политики в области здравоохранения. В этой связи необходимо отметить, что при недостаточном финансировании здравоохранения из государственного бюджета, с помощью системы обязательного медицинского страхования, удается, хотя и с большим трудом, обеспечивать медицинской помощью большинство основных видов амбулаторно-поликлинической и стационарной помощи (острые заболевания, обострение хронических заболеваний и др.).

---

<sup>1</sup> Ю.П. Лисицын. Здравоохранение и страхование здоровья в XX веке, М., 2001 г.



**Федеральный закон**  
**“Об исполнении бюджета Федерального фонда**  
**обязательного медицинского страхования за 2001 год”**  
**от 10.01.2003 года № 10-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
18 декабря 2002 года*

*Одобен Советом Федерации  
27 декабря 2002 года*

Бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее - Фонд) за 2001 год по доходам исполнен в сумме 4029,8 млн. рублей (при плане в 2690,0 млн. рублей), т.е. с перевыполнением доходов на 149%.

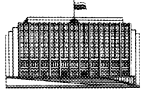
**Основной источник доходов** Фонда (88%) составил **единый социальный налог в сумме 3569,3 млн. рублей** (при плане в 2630,0 млн. рублей).

Перевыполнение доходной части бюджета Фонда объясняется стабильностью поступления единого социального налога и страховых взносов, а также погашением плательщиками задолженности по страховым взносам в результате проводимых фондами обязательного медицинского страхования мероприятий по реструктуризации сложившейся задолженности.

Анализ расходной части бюджета Фонда показывает, что **общая сумма расходов Фонда** за 2001 год составила **4005,2 млн. рублей** или с перевыполнением на 149,4 % предусмотренных бюджетом 2680,0 млн. рублей.

Основным направлением расходования средств Фонда является **выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования**. На эти цели расходы бюджета Фонда в 2001 году составили **3561,7 млн. рублей** или с перевыполнением более чем на 1229,2 млн. рублей или на 65 %. В 2001 году средства по указанной статье расходов были выделены 82 территориальным фондам обязательного медицинского страхования (в 2000 году помощь была оказана 85 регионам страны), в том числе на возмещение средств, затраченных на оказание медицинской помощи в рамках программ обязательного медицинского страхования населению Чеченской Республики, находящему за пределами территории его постоянного проживания. На эти цели





средства перечислены 38 территориальным фондам обязательного медицинского страхования в сумме 24,1 млн. рублей. Необходимо отметить, что из общей суммы расходов на выравнивание финансовых условий **308,6 млн. рублей направлены на финансирование региональных целевых программ охраны материнства и детства.**

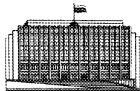
**На выполнение целевых программ по оказанию медицинской помощи по охране материнства и детства направлено 350,8 млн. рублей** на 72 % больше запланированных. Помощь оказана 16 учреждениям здравоохранения федерального подчинения. 220,0 млн. рублей израсходовано на закупку в централизованном порядке онкогематологических препаратов для детей.

На содержание Фонда израсходовано 39,3 млн. рублей (план составлял 40,0 млн. рублей).

Остальные статьи расходов выполнены в соответствии с Федеральным законом «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2001 год» и соответствуют запланированному уровню.

Исходя из анализа расходной части следует, что основная часть средств, поступивших в 2001 году в Фонд сверх установленных сумм, направлены на выравнивание финансовых условий деятельности фондов обязательного медицинского страхования и выполнение целевых программ по оказанию медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, в частности, по охране материнства и детства, что отвечает требованиям статьи 5 Федерального закона от 27.12.2000 года № 152-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2001 год».

Остаток средств на конец года составил 41,9 млн. рублей, против планируемого остатка в 10 млн. рублей. В ходе обсуждения законопроекта в Государственной Думе было рекомендовано Минэкономразвитию России и МНС России повысить качество прогноза фонда оплаты труда и суммы единого социального налога и единого налога на вмененный доход, зачисляемых в Фонд.



## **Новые и реформируемые пенсионные институты**

### **Федеральный закон “Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации” от 24.07.2002 года № 111-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
26 июня 2002 года*

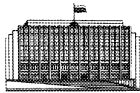
*Одобен Советом Федерации  
10 июля 2002 года*

#### **1. Характеристики Федерального закона, его содержания и условий применения.**

Настоящий Федеральный закон (Закон) - один из базовых в пакете федеральных законов, призванных реформировать пенсионную систему страны. Его цель заключается в создании правовых, финансовых и организационных механизмов принципиально нового пенсионного института, предназначенного для финансирования накопительной части трудовой пенсии с помощью формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений.

Для этого Закон предусматривает решение ряда крупных задач по:

- созданию правовой основы для согласованного функционирования системы финансовых органов - Пенсионного фонда Российской Федерации, негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний, специализированных депозитариев, брокеров, кредитных и страховых организаций, призванных обеспечить процесс сбора, инвестирования капитализированной части пенсионных накоплений и осуществления выплат пенсий за счет пенсионных накоплений;
- формированию системы государственного и общественного контроля и надзора за формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений: координационного органа



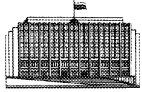
Правительства Российской Федерации, уполномоченного федерального органа исполнительной власти, наблюдательного и экспертного советов, аудиторов;

- определению прав застрахованных лиц при формировании накопительной части трудовой пенсии и порядка реализации данных прав.

Предметом регулирования Закона являются отношения, связанные с формированием и инвестированием средств обязательных пенсионных накоплений для финансирования выплат накопительной части трудовой пенсии.

Функционирование накопительных механизмов финансирования трудовых пенсий построено на следующем алгоритме нормативных процедур:

- на каждого застрахованного в Пенсионном фонде России открывается именной накопительный счет, с помощью которого будет осуществляться регистрация сумм страховых взносов, фактически уплаченных работодателем;
- инвестирование пенсионных накоплений и получаемые доходы от инвестиционной деятельности будут организовывать специализированные в этой сфере организации - уполномоченные управляющие компании;
- определение ставок страховых взносов и правил исчисления размеров накопительной пенсии основано на законодательной базе исходя из суммы средств, отраженных на именном накопительном счете застрахованного и нормативно-устанавливаемом периоде (статистически обоснованном) средней продолжительности жизни в стране для лиц, достигших общеустановленного пенсионного возраста;
- резервирование данного вида пенсионных накоплений предусмотрено организовать в капитализированной форме (пускать в финансовый оборот) с целью приращения финансовых пенсионных средств и обеспечения на этой основе прибавки к пенсии тем застрахованным, которые по состоянию на 1 января 2002 года были моложе: 50 лет - мужчины, 45 лет - женщины. В пользу лиц старше этих возрастов взимание накопительного страхового взноса не предусмотрено.



Финансирование элементов (сегментов) новой конструкции пенсионной системы осуществляется следующим образом: половина пенсионного взноса, равного 28 % начисленной заработной платы, направляется в федеральный бюджет для выплаты базовой пенсии; 12 процентных пункта предназначено для финансирования страховой части трудовой пенсии - эти активы не инвестируются и подлежат выплате сегодняшним пенсионерам; третья часть в размере 2 процентных пункта в 2002 г. (которые будут увеличиваться и составят 6-8 процентных пункта к 2010 году) пенсионного взноса перечисляются в Пенсионный фонд России для формирования накопительной части трудовой пенсии. Эти средства должны накапливаться, инвестироваться в соответствии с настоящим Законом.

Накопительная часть трудовой пенсии будет выплачиваться с 2013 года. Размер накопительной части пенсии конкретному пенсионеру определяется путем деления суммы накопленного пенсионного капитала, учитываемого на специальной части индивидуального счета пенсионера на количество месяцев ожидаемого периода выплаты пенсий по старости, применяемого для расчета накопительной части трудовой пенсии.

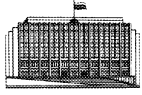
Гибкий механизм накопления пенсионных сбережений (при смене работы или работы с перерывами) на основе фиксированных взносов позволяет участникам получать свою долю от инвестированного капитала.

## **2. Возможные социально-экономические последствия применения норм Закона.**

Следует отметить, что пенсионные программы долгосрочного инвестирования активов объективно связаны с вероятностью рискованных ситуаций для их участников.

Речь идет о следующих рисках:

- риск, связанный с состоянием рынка: стоимость инвестиций на индивидуальном счете может колебаться и значительно падать при неблагоприятных рыночных условиях;
- экономический риск: реальная прибыль от инвестированного капитала может оказаться ниже ожидаемой из-за сложных экономических условий, например, при высоком уровне инфляции или низких показателях экономического роста;
- риск из-за невыплат по инвестициям: инвестиции могут частично или полностью обесцениться, если компания, в



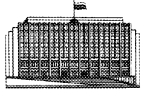
которую были инвестированы пенсионные средства, становится неплатежеспособной или переживает финансовые трудности.

Это основные виды риска. Другие же их разновидности связаны: с увеличением продолжительности жизни, с некомпетентным руководством активами, со сбоями в операционных процессах, с изменением фискальной и правительственной политики. Нормы Закона направлены на то, чтобы снизить уровень рисков для их участников. Однако, насколько бы эффективными ни были применяемые правовые нормы вероятность наступления рисков свести к нулю не представляется возможным.

Многие специалисты в области пенсионного обеспечения считают, что введение в действие Закона не решит основной задачи пенсионной реформы - обеспечение приемлемого уровня жизни пенсионера. Зачастую при этом приводятся и соответствующие расчеты. Они наглядно иллюстрируют аргументированность позиции авторов. Для мужчин с 1953 по 1962 год рождения и женщин с 1957 по 1966 год рождения ставка страхового тарифа на накопительную составляющую пенсии установлена в размере 2 процентных пункта. При годовом заработке, например, 100 тыс. рублей (более 8 тыс. рублей в месяц) взнос составит 2 тыс. рублей в год или 20 тысяч за 10 лет. Если за этот период инвестиционный доход будет равен сумме величины инфляции и величины затрат на управление ресурсами, что само по себе является достаточно хорошим результатом, то размер данной части пенсии будет составлять менее 90 рублей в месяц (20 тысяч рублей разделить на 236 месяцев после выхода на пенсию (19,5 лет)).

Для работников с заработком 8 тыс. рублей в месяц и менее (а это около 80% всех трудозанятых страны) размер накопительной части пенсии будет еще меньшим.

В этой связи в среде специалистов в сферах пенсионного обеспечения, доходов и демографии все более настойчиво звучит тезис о том, что пенсионная реформа может не принести желаемых результатов и не сможет обеспечить более или менее приемлемого уровня жизни пенсионеров. Это связывают с серьезным отставанием с реформированием системы доходов наемного и самозанятого населения страны. Сторонники таких взглядов считают, что перестроить пенсионную систему, не затрагивая всего круга фундаментальных социально-экономических составляющих жизни общества, невозможно. Успешной пенсионная реформа может быть при условии, если одновременно будет проведена реформа всей сферы распределительных отношений, прежде всего,



оплаты труда.

Действительно, проблема гарантированных и приемлемых (по прожиточному уровню) пенсий является для их получателей центральной. Сейчас в России средний размер пенсии составляет примерно треть от средней заработной платы. В реальном выражении это около 1400 рублей в месяц (что составляет 45 долларов в месяц или 1,5 доллара в день). Понятно, что прожить на такую пенсию весьма сложно.

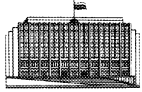
Поэтому работающие, если их доходы ниже или даже несколько выше черты бедности (а это примерно 60 % трудоспособного населения России) неминуемо сталкиваются с проблемой бедной старости. Это предмет озабоченности для широкого круга наемных работников и самозанятого населения, так как риск наступления бедности в старости для них очень велик. Прибавка в форме накопительной части трудовой пенсии в размере около 100 рублей в месяц (3 доллара), что составит 5-8 % от средней пенсии, проблемы не решит.

Уникальные в мире условия организации пенсионного обеспечения в России, связанные с высокой дифференциацией отраслей хозяйства и регионов по доходам, соотношению работников и пенсионеров, во многом объясняет отечественную практику значительного (до 40-60 % от собираемых страховых сумм) перераспределения финансов между регионами и отраслями экономики. Предлагаемый же накопительный механизм не предусматривает практически никакого солидарного перераспределения. Это означает, что надо быть готовым к значительному сокращению доли перераспределения средств для подавляющей части пенсионеров с низкими доходами, которую можно оценить как равную 60-70% от их численности.

Здесь есть опасность, что предлагаемый накопительный механизм при всех благих намерениях и аргументах может привести к дезинтеграционным экономическим и политическим последствиям. В случае использования 4-5 процентных пункта взносов на накопление (2004 - 2005 годы) большинство регионов не смогут себя самостоятельно обеспечивать необходимыми финансовыми ресурсами на пенсионное обеспечение. А источник перераспределения на федеральном уровне к этому времени будет ликвидирован.

Существуют и другие критические оценки результата введения в действие Закона. Их суть можно свести к следующим моментам:

а) даже при незначительном превышении темпов роста заработной платы над темпами роста информации на протяжении

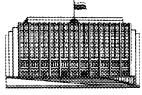


30-45 лет (срок накопления пенсионных прав) размер накоплений и соответственно размер пенсий будет несоразмерно мал по отношению к возросшей по уровню (за этот период) заработной плате и в лучшем случае составит 5-10% коэффициента замещения. Это означает в практическом плане понижение покупательной способности пенсий. Если на те деньги, которые сегодня отчислены на накопительную часть трудовых пенсий, можно купить 100-200 булок хлеба в год, то через 10-20 и даже 40 лет размер возвращаемых ресурсов в виде пенсий должен быть достаточным для этой покупки. В условиях же нестабильного экономического развития накопительные механизмы в долгосрочном плане не обеспечивают не только приумножения, но и сохранности резервируемых капитализируемых активов;

б) индивидуальный характер накопления финансовых средств (не страховой по своей сути) и отказ от механизмов солидарного перераспределения средств между застрахованными существенно повышает риски ненакопления приемлемых по размерам финансовых средств в случаях ранних форм инвалидности работников, значительных периодов учебы, болезни и безработицы;

в) слабо развитые финансовые механизмы и институты в России не обеспечивают с достаточной надежностью сохранности долгосрочных пенсионных активов. Уровень финансовых рисков, в накопительной системе повышается в силу ряда факторов: значительного риска инвестиций в корпоративные ценные бумаги, поскольку это связано с самой природой (высокорискованной) фондового рынка, его механизмов; требованиями по соблюдению необходимых параметров емкости рынка инвестиций (его развитости) - в противном случае финансовые ресурсы окажутся не востребованными; риском вложения средств пенсионной системы в долговые обязательства государства (как это имеет место сейчас), так как накапливаемые средства по своей сути будут являться отложенным и накапливаемым долгом государства;

г) обязательный по Закону характер страховых отчислений на накопительную часть трудовых пенсий обуславливает необходимость создания правового и финансового механизмов государственных гарантий в отношении сохранности пенсионных резервов. В то же время Закон предусматривает участие в управлении данными активами негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев, которые являются негосударственными (частными) компаниями. В результате возникает правовая коллизия:



обязательные по закону целевые страховые платежи подразумевают и обязательные по закону адекватные выплаты, которые государство (устанавливающие Законом данные нормы) гарантировать не может.

### **3. Предложения, связанные с введением в действие Закона.**

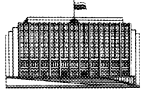
В нормативных актах, предусматривающих механизм введения в действие Закона целесообразно определить:

- экономические параметры деятельности накопительной системы - необходимую ставку реальной доходности, предельную величину административных издержек и комиссионных для управляющей компании и специализированного депозитария;
- процедуру актуарного оценивания обязательств Пенсионного фонда России и негосударственных пенсионных фондов по выплате пожизненных пенсий, обеспечиваемых за счет накопительной капитализированной части. Знание размера этих обязательств позволит более точно определить процедуру проведения ежегодной индексации данного вида пенсий и корректировать управление инвестиционными ресурсами;
- критерии формирования и расходования средств пенсионного резерва в зависимости от характера рисков;
- правовые механизмы по выявлению и контролю за инвестиционными и операционными рисками.

***Успех применения Закона будет зависеть от сложного комплекса одновременно действующих факторов, важнейшими из которых являются:***

- *бескризисное экономическое развитие и стабильная финансовая ситуация в стране, позволяющая не допускать ценовой нестабильности;*
- *отлаженная и развитая банковская система, способная обеспечивать быстрые и дешевые операционные и маркетинговые операции;*
- *надежные инвестиционные механизмы, гарантирующие высокий уровень ликвидности ценных бумаг.*





**Федеральный закон**  
**“О внесении изменений и дополнений**  
**в Федеральный закон**  
**«О негосударственных пенсионных фондах»“**  
**от 10.01.2003 года № 14-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
24 декабря 2002 года*

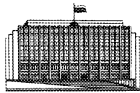
*Одобен Советом Федерации  
27 декабря 2002 года*

**Цель и задачи настоящего Федерального закона (Закона)** состоят в реализации концептуальных положений пенсионной реформы, предусматривающей участие негосударственных пенсионных фондов в качестве страховщиков в системе обязательного пенсионного страхования по двум его элементам: накопительных пенсий и профессиональных пенсий.

Для этого Закон предусматривает внесение соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон “О негосударственных пенсионных фондах” исходя из норм Федерального закона от 15.12.2001 г. № 165-ФЗ “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” и Федерального закона от 24.07.2002 г. № 111-ФЗ “Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации”, а также положений проекта федерального закона “Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации” (принят Государственной Думой в первом чтении).

Закон призван решить две крупные взаимосвязанные между собой задачи:

- повысить конкуренцию между негосударственными пенсионными фондами (НПФ), а также между НПФ и Пенсионным фондом России и на этой основе стимулировать рост доходности инвестиционной составляющей пенсионных накоплений;
- предоставить возможность выбора для застрахованных размещать свои пенсионные накопления в том или ином НПФ или в Пенсионном фонде России, обеспечив при этом со стороны государства снижение степени финансового



риска, связанного с вопросом сохранения и инвестиций пенсионных накоплений, и тем самым создать условия для сохранения, приумножения накопительной и профессиональной части пенсии и социальной защиты застрахованных.

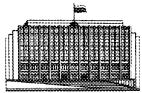
Суть концептуальных положений Закона состоит в раскрытии значительного потенциала НПФ, деятельность которых направлена на реализацию экономических интересов субъектов пенсионных отношений:

- застрахованные (работники) могут извлечь для себя выгоду из деятельности НПФ, получая существенную прибавку за счет дополнительных пенсий, которые позволят повысить совокупный размер пенсий;
- страхователи (работодатели) находят в НПФ крупный источник средств для долгосрочных инвестиций, содействующих развитию экономики;
- государственная власть и общество приобретают в деятельности НПФ положительный эффект в ускорении экономического развития, формировании современных рыночных институтов и инфраструктуры, частью которой они являются, развитии рынка ценных бумаг, реализации крупных инвестиционных проектов, оздоровлении экономики путем задействования крупных источников инвестиций.

Важное отличие НПФ от других финансовых институтов состоит в том, что прибыль, полученная от инвестиций, направляется по строго установленным правилам на именные пенсионные счета застрахованных, тогда как в банках, частных страховых компаниях, паевых инвестиционных фондах механизм распределения прибыли скрыт от клиентов под предлогом коммерческой тайны.

Преимущества НПФ как рыночного пенсионного института, сочетающего в себе решение сложных социальных и инвестиционных вопросов, могут быть реализованы только при соблюдении ряда условий: наличие детально разработанной законодательной базы, государственных механизмов управления и контроля, систем и процедур согласования деятельности различных субъектов правоотношений в данной сфере.

Принципиальной правовой новацией Закона является расширение сферы функционирования негосударственных



пенсионных фондов (НПФ) за счет возможности участия в обязательном (государственном) пенсионном страховании, что требует повышения надежности деятельности НПФ, прозрачности их финансов, совершенствования инвестиционной политики, создания качественно новых, более регламентированных систем учета индивидуальных пенсионных накоплений и выплат.

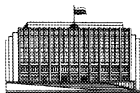
### **Законодательное регулирование деятельности НПФ**

Реализация вышеуказанных задач определена с помощью комплекса логично выстроенных требований, регулирующих процедуру формирования и функционирование НПФ, в круг которых входят следующие нормативные требования:

1. Разделены две сферы деятельности НПФ: негосударственное (добровольное) пенсионное обеспечение, с одной стороны, и обязательное пенсионное страхование (накопительной его части) и профессиональное пенсионное страхование, с другой стороны. “Демаркационная линия” добровольной и обязательной пенсионных систем проходит по всему тексту Закона, включая терминологию (статья 3-я Закона), механизмы функционирования и учета пенсионных прав.

2. Определен комплекс мер, направленных на повышение устойчивости и платежеспособности НПФ, включая ужесточение нормативных условий и требований:

- для получения лицензии на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию, а в дальнейшем при осуществлении указанной деятельности величина денежной оценки имущества для обеспечения уставной деятельности фонда должна составлять не менее трех миллионов рублей, с 1 января 2005 года не менее 30 миллионов рублей, с 1 июля 2009 года не менее 50 миллионов рублей (статьи 7, 19, 36<sup>1</sup> Закона);
- для осуществления деятельности по обязательному пенсионному страхованию НПФ должен иметь: опыт работы по осуществлению негосударственного обеспечения в течение не менее двух лет; опыт одновременного ведения не менее пяти тысяч именных пенсионных счетов участников в течение не менее одного года с 1 января 2004 года, а с 1 июля 2009 года не менее 20 тысяч именных пенсионных счетов; не иметь актуарного дефицита по результатам актуарного оценивания в течение не менее



последних двух лет деятельности фонда (статья 36<sup>1</sup> Закона);

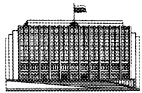
- для осуществления функций по управлению и хранению пенсионных резервов, а также инвестированию средств пенсионных накоплений вводятся новые нормативы, предусматривающие повышение: роли Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, специализированного депозитария, уполномоченного федерального органа и Правительства Российской Федерации; требований к составу и структуре пенсионных резервов и инвестиционного портфеля НПФ (статьи 25, 26, 36<sup>15</sup> Закона);
- для повышения роли актуария и аудитора в осуществлении их аналитических и контрольно-оценочных функций усиливается их независимость от влияния НПФ: актуарий и аудитор фонда не могут быть аффилированными лицами фонда, его управляющей компании и специализированного депозитария (статьи 21 и 22 Закона).

3. Законом предусмотрен ряд нормативных положений, защищающих средства пенсионных накоплений:

- на средства пенсионных накоплений не может быть обращено взыскание по долгам фонда, а также арест имущества (пункт 6 статьи 18 Закона);
- исполнение обязательств субъектов негосударственного пенсионного обеспечения не может осуществляться за счет средств пенсионных накоплений (пункт 7 статьи 18 Закона).

### **Государственное регулирование деятельности НПФ**

Высокая социальная значимость надежного функционирования НПФ в системе обязательного пенсионного страхования накопительных и профессиональных пенсий вызывает необходимость государственного участия в управлении и контроле данной сферой. Одной из базовых задач является не только предоставление защиты пенсионных накоплений от экономических рисков (например, инфляции и сомнительных финансовых операций), но и создание благоприятных условий, при которых НПФ могли бы реализовать свой крупный потенциал в вопросах инвестирования. Предпосылками выполнения этой задачи на практике является формирование механизма государственного регулирования деятельности НПФ с помощью комплекса мер,



включая инструменты воздействия в форме разработки нормативной базы, регистрации и лицензирования, механизмов инвестиционной политики.

Закон предусматривает систему мер по государственному регулированию деятельности НПФ с помощью уполномоченного федерального органа, который осуществляет свои полномочия по широкому кругу вопросов и функций: принимает нормативные правовые акты; осуществляет лицензирование деятельности фондов и регистрацию правил фондов; организует проверки деятельности фондов и выдает субъектам отношений данной системы предписания (статья 34 Закона).

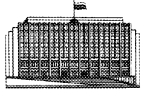
Нормы Закона подробно регламентируют процедуру взаимодействия НПФ с Пенсионным фондом России, управляющей компанией и специализированным депозитарием по порядку:

- заключения, изменения и прекращения договора об обязательном пенсионном страховании между застрахованным лицом и НПФ или Пенсионным фондом России (статьи 36<sup>4</sup> и 36<sup>5</sup> Закона);
- передачи средств пенсионных накоплений из одного фонда в другой фонд или Пенсионный фонд России (статьи 36<sup>6</sup>, 36<sup>7</sup>, 36<sup>8</sup>, 36<sup>9</sup>, 36<sup>10</sup>, 36<sup>11</sup>, 36<sup>12</sup> Закона);
- инвестирования средств пенсионных накоплений (статьи 36<sup>13</sup>, 36<sup>14</sup>, 36<sup>18</sup> Закона);
- учета средств пенсионных накоплений (статьи 36<sup>19</sup> Закона);
- ведения единого реестра застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию (статья 36<sup>22</sup> Закона);
- вознаграждение специализированного депозитария и управляющих компаний (статья 36<sup>23</sup> Закона).

## Выводы

Закон формирует систему защиты прав и законных интересов застрахованных лиц и иных участников правоотношений в сфере деятельности НПФ путем введения дополнительных требований к уставной деятельности фондов, а также путем государственного регулирования с помощью уполномоченного федерального органа.

Значительное число изменений и дополнений в действующий Закон, регулирующий деятельность НПФ, крупный масштаб предполагаемых нововведений - все это связано с формированием механизмов накопительных и профессиональных пенсий, что



объясняет столь серьезные задачи, вменяемые Законом для обязательного исполнения НПФ.

В этой связи многие специалисты отмечают, что число НПФ после введения в действие Закона может резко сократиться. Но выжившие после проведенной реформы фонды будут более жизнеспособными.

Данное обстоятельство - центральный момент с позиции защиты прав застрахованных.

---

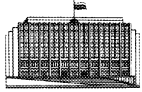
**Федеральный закон**  
**“О внесении изменений и дополнений**  
**в Федеральный закон «Об индивидуальном**  
**(персонифицированном) учете в системе**  
**государственного пенсионного страхования»“**  
**от 31.12.2002 года № 198-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
11 декабря 2002 года*

*Одобен Советом Федерации  
18 декабря 2002 года*

Настоящий Федеральный закон (Закон) предусматривает внесение соответствующих дополнений и изменений в законодательную базу по персонифицированному учету в связи с вступлением в силу с 1 января 2002 года пакета федеральных законов: от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”, от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ “О трудовых пенсиях в Российской Федерации”, от 31 декабря 2001 года № 198-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах”.

В Законе также учтены нормативные положения Федерального закона от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ “Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации” и проекта федерального закона “Об

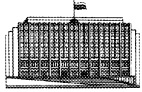


обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации” (принят Государственной Думой в первом чтении).

Закон носит кодифицированный характер: положения Федерального закона от 1 апреля 1996 года № 27-ФЗ “Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования” (с учетом Федерального закона от 25 октября 2001 года № 138-ФЗ) приведены в соответствие с нормами, введенными в действие вышеупомянутыми федеральными законами, и положениями проекта федерального закона “Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации”.

Для этого Закон предусматривает:

- юридико-техническое уточнение терминов и понятий в соответствии с принятыми и введенными в действие федеральными законами “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” и “О трудовых пенсиях в Российской Федерации”, а также с принятым в первом чтении проектом федерального закона “Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации”, которые носят характерные признаки обязательного пенсионного страхования и принадлежности к институту трудовых пенсий. Например, в Федеральном законе от 01.04.96 года № 27-ФЗ термины: “работодатели” заменяются на “страхователи” (статьи 1 и 9), “пенсии” на “трудовые пенсии” (статья 3), “государственное” пенсионное обеспечение на “обязательное” пенсионное страхование (статьи: 1, 3, 5, 7, 8, 9, 10), “трудовой” стаж на “страховой” стаж (статьи 8 и 11);
- расширение круга показателей индивидуального (персонифицированного) учета и изменение структуры индивидуального лицевого счета застрахованного лица, которая будет включать в себя: общую, специальную и профессиональную части (уточнены статьи 1 и 6 Федерального закона от 1.04.96 года № 27-ФЗ);
- внесение правовых новаций концептуального характера, суть которых состоит во введении сведений (в индивидуальный лицевой счет), определяющих пенсионные права застрахованных лиц: а) на накопительную часть трудовой пенсии и б) на профессиональную пенсионную



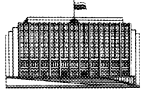
системы (дополнены статьи 6 и 11 Федерального закона от 1.04.96 года № 27-ФЗ);

- дополнение обязанностей страховщика в соответствии со статьей 13 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” по обеспечению организации своевременного учета дохода от инвестирования средств обязательного пенсионного страхования в соответствующих специальных частях индивидуальных и профессиональных лицевых счетов, учету поступивших страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии и профессиональную пенсию, а также учету размера назначенной пенсии и выплат за счет средств пенсионных накоплений;
- уточнение сроков представления в Пенсионный фонд Российской Федерации сведений индивидуального (персонифицированного) учета: взамен существующей в настоящее время квартальной и полугодовой периодичности для различных категорий страхователей предлагается установить единую годовую периодичность (уточнена статья 11 Федерального закона от 01.04.96 года № 27-ФЗ).

Закон предусматривает повышение прозрачности учета пенсионных прав застрахованных. Для этого определяется следующий порядок учета (статья 16 Закона):

- Пенсионный фонд России обязан бесплатно направлять один раз в год застрахованным лицам сведения, содержащиеся в их индивидуальных лицевых счетах, а также не позднее 1 июля каждого года информацию о состоянии специальной части их индивидуальных лицевых счетов и о результатах инвестирования средств пенсионных накоплений;
- бесплатно предоставлять один раз в год любому застрахованному лицу по его обращению сведения, содержащиеся в его индивидуальном лицевом счете, в течение 10 дней со дня обращения;
- обеспечить по требованию застрахованного лица сверку специальной части его индивидуального лицевого счета и содержания пенсионной книжки застрахованного лица в Пенсионном фонде Российской Федерации.





**Социальная защита  
отдельных категорий населения**

**Федеральный закон  
“О внесении изменений и дополнений  
в Федеральный закон  
«О ветеранах»“  
от 27.11.2002 года № 158-ФЗ**

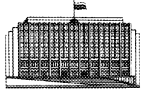
*Принят Государственной Думой  
30 октября 2002 года*

*Одобен Советом Федерации  
13 ноября 2002 года*

Данный закон направлен на совершенствование Федерального закона “О ветеранах”, он содержит нормы, обеспечивающие социальную защиту участников боевых действий на территории Северо-Кавказского региона.

Статья 1 ныне действующего Федерального закона “О ветеранах” не содержит такого понятия, как “боевые действия на территории Российской Федерации”. Военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, выполнявшие задачи в условиях вооруженного конфликта в Северо-Кавказском регионе, начиная с 1994 года, не были отнесены к категории участников боевых действий и на них не распространялись меры социальной защиты, предусмотренные статьей 16 Федерального закона “О ветеранах”.

Федеральный закон, принятый Государственной Думой 30 октября 2002 года, усиливает социальные гарантии в отношении участников боевых действий в Северо-Кавказском регионе, распространив на них права и льготы, установленные статьей 16 Федерального закона “О ветеранах”. В связи с этим Раздел III Перечня государств, городов, территорий и периодов ведения боевых действий с участием граждан Российской Федерации приложения к Федеральному закону “О ветеранах” после абзаца “Боевые действия в Сирии и Ливане: июнь 1982 года” дополнен

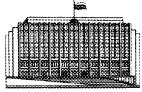


абзацами следующего содержания:

- Выполнение задач в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике и на прилегающих к ней территориях Российской Федерации, отнесенных к зоне вооруженного конфликта: с декабря 1994 года по декабрь 1996 года.
- Выполнение задач в ходе контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона: с августа 1999 года”.

В настоящее время меры социальной защиты военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, выполняющих задачи в условиях чрезвычайного положения и вооруженного конфликта на территории Северо-Кавказского региона, и членов их семей определены рядом законодательных и других нормативных правовых актов, в том числе:

- Федеральным законом от 21 января 1993 года № 4328-1 “О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах”;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 1997 года № 535 “О дополнительных гарантиях и компенсациях сотрудникам органов внутренних дел и военнослужащим, выполняющим задачи в составе Временной оперативной группировки сил на территории Северо-Кавказского региона”;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 года № 936 “О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести) при выполнении служебных обязанностей”;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 1999 года № 1197-68 “О предоставлении дополнительных гарантий и компенсаций военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел и сотрудникам

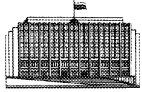


уголовно-исполнительной системы, выполняющим задачи на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, и членам их семей";

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2000 года № 424 "О предоставлении дополнительных гарантий и компенсаций военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел, сотрудникам уголовно-исполнительной системы и гражданскому персоналу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющим задачи на территории Северо-Кавказского региона";
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 712 "О распространении действия абзаца четвертого пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 года № 936 на детей военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, погибших (пропавших без вести) в 1994-1997 годах при выполнении задач в условиях вооруженного конфликта немеждународного характера в Чеченской Республике".

Страховые гарантии военнослужащим установлены статьей 18 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" и Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 52-ФЗ "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации и сотрудников федеральных органов налоговой полиции".

Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" и законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей" родителям указанных лиц, погибших (умерших) вследствие военной травмы или при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), предоставлено право на получение одновременно двух пенсий - трудовой пенсии по старости (по инвалидности или социальной) и пенсии по случаю потери кормильца по достижении



мужчинами 55 лет, а женщинами 50 лет.

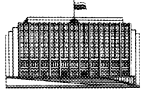
Федеральным законом "О ветеранах" на военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы, распространяются права и льготы инвалидов Великой Отечественной войны. На членов семей военнослужащих, погибших при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей) этим же Законом распространяются льготы, установленные для членов семей погибших (умерших) участников Великой Отечественной войны.

Федеральный закон, принятый Государственной Думой 30 октября 2002 года, приведет к расширению круга лиц, имеющих право на права и льготы, установленные законодательством Российской Федерации, что потребует дополнительных расходов средств бюджетов всех уровней.

В соответствии с финансово-экономическим обоснованием к проекту данного федерального закона, представленного к внесению законопроекта на рассмотрение Государственной Думы в первом чтении, дополнительные расходы на меры социальной защиты в связи с принятием указанного проекта федерального закона должны были составить около 2 млрд. рублей в год (общая сумма расходов в год 1981,34 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета 39,940 млн. рублей; за счет средств субъектов Российской Федерации 1041,400 млн. рублей).

При рассмотрении Государственной Думой указанного законопроекта во втором чтении были учтены поправки, содержащиеся в заключении на законопроект Президента Российской Федерации от 8 мая 2002 года № Пр-807. Учитывая недостаточность средств в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Российской Федерации в 2003 году, Государственная Дума приняла поправку, в соответствии с которой данный Федеральный закон должен вступить в силу с 1 января 2004 года (статья 4).

Таким образом, Федеральный закон "О внесении изменения и дополнений в Федеральный закон "О ветеранах", принятый Государственной Думой 30 октября 2002 года, усиливает социальную защиту участников боевых действий на территории Северо-Кавказского региона, содействуя укреплению российской государственности и борьбе с международным терроризмом.



**Федеральный закон**  
**“О внесении изменений и дополнений**  
**в Федеральный закон «О социальной защите граждан,**  
**подвергшихся воздействию радиации вследствие**  
**катастрофы на Чернобыльской АЭС»“**  
**от 11.12.2002 года № 168-ФЗ**

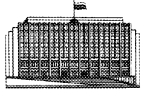
*Принят Государственной Думой  
15 ноября 2002 года*

*Одобрен Советом Федерации  
27 ноября 2002 года*

Федеральным законом от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” были ущемлены интересы неработающих пенсионеров и инвалидов, а также детей-инвалидов. Ежемесячные выплаты в повышенном размере пенсий и пособий неработающим пенсионерам и инвалидам, детям-инвалидам, постоянно проживающим со 2 декабря 1995 года на территории зоны проживания с правом на отселение и территории зоны отселения, были установлены в рублях (50 и 100 рублей соответственно). В то же время указанные выплаты в зависимости от времени проживания ранее были установлены в процентах к минимальному размеру пенсий по возрасту и пособий (50 % и 100 % соответственно).

Проект федерального закона “О внесении изменений и дополнений в статьи 18 и 20 Закона Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”, внесенный Правительством России в Государственную Думу в ноябре 2001 года, устранял указанное противоречие, восстанавливая установленные ранее размеры дополнительных выплат этим категориям граждан.

Принятие данного законопроекта должно было, в соответствии с финансово-экономическим обоснованием, подготовленным Правительством Российской Федерации, восстановить выплаты в повышенном размере пенсий и пособий 33 тысячам неработающих

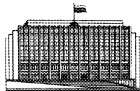


пенсионеров и инвалидов, а также примерно 4 тысячам детей-инвалидов. Финансовые средства на реализацию этого законопроекта (24,1 млн. рублей в год) были предусмотрены в федеральном бюджете на 2001 и на 2002 годы, а также в проекте федерального бюджета на 2003 год, поэтому проект федерального закона не требовал дополнительных расходов бюджетных средств.

Данный Федеральный закон был принят Государственной Думой 20 сентября 2002 года, одобрен Советом Федерации 25 сентября 2002 года, однако отклонен Президентом Российской Федерации в связи с тем, что, по мнению Президента России, предложенная структура Федерального закона ведет к неоднозначному пониманию вносимых дополнений (письмо от 10 октября 2002 года № Пр-1813).

Рассмотрев повторно Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в статьи 18 и 20 Закона Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”, Государственная Дума приняла его 15 ноября 2002 года с новым названием “О внесении изменений в статьи 18 и 20 Закона Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” с учетом предложений Президента Российской Федерации, полностью изложив в новой редакции пункт 6 статьи 18 и пункт 4 статьи 20 Закона Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”.

Таким образом, данный Федеральный закон улучшает материальное положение неработающих пенсионеров и инвалидов, а также детей-инвалидов, чьи интересы были ущемлены Федеральным законом от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”.



**Федеральный закон**  
**“О внесении дополнения и изменения в статью 6**  
**Федерального закона «О дополнительных гарантиях по**  
**социальной защите детей-сирот и детей,**  
**оставшихся без попечения родителей»“**  
**от 08.04.2002 года № 34-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
13 марта 2002 года*

*Одобен Советом Федерации  
29 марта 2002 года*

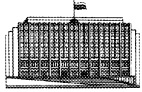
Федеральный закон предусматривает **расширение категорий** детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих право на обеспечение одеждой, обувью, мягким инвентарем и оборудованием, а также на получение единовременного денежного пособия.

Натуральная помощь и выплата пособия осуществляется за счет средств образовательных учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования, выпускниками которых являются указанные категории детей.

В действовавшей ранее редакции статьи 6 (пункт 8) было предусмотрено право на получение указанных видов натуральной помощи и единовременного пособия только для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из числа выпускников образовательных учреждений, **которые трудоустроились** на предприятия, в учреждения и организации всех форм собственности.

В соответствии с внесенными изменениями право на получение натуральной помощи и единовременного пособия закрепляется за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, которые являются выпускниками образовательных учреждений, **вне зависимости от их трудоустройства**. Исключением из данной категории являются лица, продолжающие обучение по очной форме в образовательных учреждениях профессионального образования.

Согласно данным Государственного доклада «О положении детей в Российской Федерации» 2001 года, число воспитанников,



выпущенных из детских домов, детских домов-школ и интернатов для детей-сирот в 2000 году составило 9,6 тыс. человек. Из данного количества детей трудоустроились 1,3 тыс. чел. (13,5 %). Оставшаяся часть выпускников продолжает обучение, призывается в армию, не работают и не учатся по различным причинам (инвалидность, рождение ребенка и т.п.)

В целом Федеральный закон предусматривает усиление дополнительных гарантий выпускников образовательных учреждений из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на получение государственной помощи и обеспечение их социализации.

---

## **Социальная политика в области здравоохранения и охраны здоровья граждан**

### **Федеральный закон “О временном запрете на клонирование человека“ от 20.05.2002 года № 54-ФЗ**

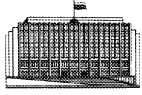
*Принят Государственной Думой  
19 апреля 2002 года*

*Советом Федерации закон  
направлен Президенту РФ без  
рассмотрения  
8 мая 2002 года*

Законом установлен **временный, сроком на 5 лет**, запрет на клонирование человека (статья 1). Запрет не распространяется на использование методов клонирования иных организмов, тем самым не ставятся барьеры, например, клонированию молекул нуклеиновых кислот, соматических клеток и тканей.

**Под клонированием человека** понимается создание человека, генетически идентичного другому живому или умершему человеку, путем переноса в лишенную ядра женскую половую клетку ядра соматической клетки человека (статья 2).





В Законе устанавливается запрет на ввоз на территорию Российской Федерации и вывоз с территории Российской Федерации клонированных эмбрионов человека (статья 3), чем ставится барьер на пути «импорта» в Россию клонов.

Ответственность за нарушение данного закона наступает в соответствии с законодательством Российской Федерации. В настоящее время законодательством Российской Федерации ответственность за клонирование человека не предусмотрена, в связи с чем требуется оперативное внесение дополнений в действующий Уголовный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты.

Федеральный закон «О временном запрете на клонирование человека» направлен на обеспечение правовой защиты прав человека, его достоинства. В целом Закон направлен на временное предотвращение деятельности по клонированию человека на территории России. Вместе с тем Закон не ставит неоправданных препятствий перед научными исследованиями и разработкой новых технологий.

### **Зарубежный опыт законодательного регулирования клонирования человека**

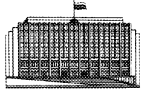
За рубежом законодательная база в области клонирования человека формируется в виде запретительных законов или дополнений к действующим законам, либо в форме временного моратория на исследования в этой сфере.

В 1998 году Совет Европы разработал Дополнительный протокол «О запрете на клонирование человеческих существ» к Конвенции о биомедицине и правах человека. Этим Протоколом запрещается «любое вмешательство с целью создания человеческого существа, генетически идентичного другому человеческому существу, живущему или умершему»<sup>2</sup>. **Согласно Протоколу запрещается клонирование путем переноса ядер соматических клеток и клонирование путем деления эмбрионов.**

В настоящее время Протокол о запрете клонирования подписали 27 страны из 46, входящих в Совет Европы<sup>3</sup>. Страны, подписавшие Протокол, тем самым обязались ввести

<sup>2</sup> Юдин Б.Г. Мораль, биология, право. Вестник Российской академии наук. – 2002. №9 Том 71 – С. 775-783

<sup>3</sup> Княжев В.А., заместитель Министра промышленности, науки и технологий Российской Федерации (стенограмма заседания Государственной Думы от 20.12.2001 г.)



соответствующий запрет в национальное законодательство. Протокол вступил в силу 1 марта 2001 года, после ратификации его в 5 странах – членах Совета Европы.

**В Великобритании законом разрешено в исследовательских целях клонирование человеческих эмбрионов раннего возраста (путем переноса клеточного ядра) с оговоркой о сохранении действующего запрета на репродуктивное клонирование – клонирование индивидуумов.**

В Японии закон о запрете клонирования был принят в декабре 2000 года.

Ответственность за нарушение законов о клонировании человека наступает в виде лишения свободы: в Германии – сроком на 5 лет, во Франции – до 20 лет, в Японии – до 10 лет<sup>4</sup>.

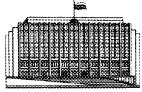
**В США действует временный запрет на клонирование человека, а также введен запрет на государственное финансирование исследований в этой сфере.**

**В Российской Федерации** вопросы этико-правового регулирования клонирования находятся в центре внимания государства, научных и общественных кругов.

Российский национальный комитет по биоэтике РАН высказал мнение о целесообразности объявлять не бессрочный, а временный запрет на клонирование человека. Впоследствии была создана Межведомственная рабочая группа по проблемам клонирования человека, в которую вошли эксперты из РАН, РАМН, РАСХН, Минздрава России, Минпромнауки России.

---

<sup>4</sup> О. Сергеев. Обсуждаем законопроекты. Юридический мир. – 2002 № 2., с. 77-78



## **Экология, охрана окружающей среды**

### **Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10.01.2002 года № 7-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
20 декабря 2001 года*

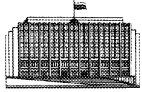
*Одобен Советом Федерации  
26 декабря 2001 года*

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» фактически является новым федеральным законом, а не создает новую редакцию Закона РСФСР от 19 декабря 1991 года № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды». Предметом регулирования данного федерального закона в соответствии с Конституцией Российской Федерации являются отношения в области охраны окружающей среды, важнейшим компонентом которой является окружающая природная среда.

Рассматриваемый Федеральный закон является основным и комплексным законодательным актом в области охраны окружающей среды. В Федеральном законе определяются правовые основы государственной политики, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды и биологического разнообразия, природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Комплексность данного закона состоит в постановке и решении трех взаимосвязанных задач: охраны окружающей среды, предупреждения вредного воздействия хозяйственной или иной деятельности, оздоровления окружающей среды, улучшения ее качества.

Существенным достоинством данного акта видится в том, что в статье 1 дается достаточно исчерпывающий перечень понятий, используемых в законе, и прежде всего – понятие «окружающей среды». Так в соответствии с законом, **окружающая среда** –



совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. **Охрана окружающей среды** определяется как деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций, юридических и физических лиц по обеспечению гармоничного взаимодействия общества и природы, предупреждения негативных (вредных) воздействий на окружающую среду в результате хозяйственной и иной деятельности и ликвидации их последствий.

В понятийном аппарате закона также содержатся такие определения как «оценка воздействия на окружающую среду», «экологический аудит», «экологическое предпринимательство», «инновационная деятельность в области охраны окружающей среды», «экологическое правонарушение», «экологическое преступление», «вред окружающей среде (экологический вред)», «экологическая безопасность», «контроль в области и охраны окружающей среды (экологический контроль)».

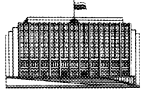
В представленном законе (глава II. Основы управления в области охраны окружающей среды) определяется компетенция, а также разграничение предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом данный закон, в отличие от Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», не содержит разграничение компетенции и предметов ведения между законодательными и исполнительными органами власти как Российской Федерации, так и ее субъектов.

Актуальным также представляется разграничения предметов ведения, не только между Российской Федерации и ее субъектами, но и между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. От этого во многом зависит управление в области охраны окружающей среды.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» можно выделить несколько основных аспектов регулирования отношений в области охраны окружающей среды.

**Организационный аспект** регулирования отношений в области охраны окружающей среды связан с нормированием качества окружающей среды, экологическим мониторингом, оценкой воздействия на окружающую среду, экологической экспертизой, экологическим лимитированием.

**Экономический аспект** регулирования охватывает систему мер государственного регулирования в области охраны



окружающей среды и включает в себя государственную экспертизу, платежи за фактическое негативное (вредное) воздействие на окружающую среду, экологический аудит, экологическое предпринимательство и страхование, аккумуляцию средств в экологических фондах.

**Идеологический** аспект регулирования отражается в формулировании прав и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды. В законе особо выделено право граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии.

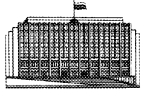
Создание в обществе новой системы ценностей должно способствовать формированию рациональных структур производства и потребления, достижению более высокого жизненного уровня населения посредством изменения образа жизни и сокращения потребления природных ресурсов.

Устанавливаемые в законе права и обязанности граждан и указанных юридических лиц детализируют конституционное требование «беречь и защищать природу», преследуют цель информационно-воспитательного воздействия, а также способствуют соблюдению законности и правопорядка, экологической безопасности.

**Юридический** аспект охватывает виды ответственности за экологические правонарушения и разрешения споров в этой области.

**Международный** аспект затрагивает реализацию принципов и порядок сотрудничества с другими странами в области охраны окружающей среды.

---



## **Сфера науки**

### **Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов»“ от 11.02.2002 года № 19-ФЗ**

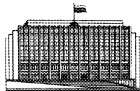
*Принят Государственной Думой  
23 января 2002 года*

*Одобен Советом Федерации  
30 января 2002 года*

Федеральный закон уточняет понятийный аппарат Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов», его терминология приводится в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации. Расширяется перечень получателей обязательного бесплатного экземпляра документа, определяются их обязанности по учету, хранению и распределению обязательного экземпляра, оптимизируется состав и количество получаемых обязательных бесплатных экземпляров документов. Федеральным законом урегулирован вопрос доставки обязательного экземпляра документов, выполненных не только на печатных, но и на других видах носителей, а также комбинированных документов. Положения данного Закона распространяются и на патентные документы. Обязанности по их изготовлению, комплектованию, учету, хранению, распределению и доставке возлагаются на Федеральный институт промышленной собственности.

В Законе определены перечень и названия организаций, ответственных за формирование информационно-библиотечного фонда документа. Так, к функциям Российской книжной палаты отнесены сбор и распределение обязательных экземпляров, фонограмм и видеофильмов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, а также федеральными законами «Об информации, информатизации и защите информации» и «О государственной тайне» уточнен перечень документов, на которые не распространяется действие данного Федерального закона.



**Федеральный закон**  
**“О внесении изменений и дополнений в Закон**  
**Российской Федерации «О правовой охране топологий**  
**интегральных микросхем»“**  
**от 9.07.2002 года № 82-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
14 июня 2002 года*

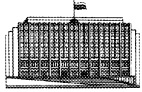
*Одобен Советом Федерации  
26 июня 2002 года*

Указанный Федеральный закон относится к группе законов об интеллектуальной собственности. Целью Закона является приведение в соответствие закона Российской Федерации о правовой охране интегральных схем с законом Российской Федерации об авторском праве и смежных правах, а также с международным законодательством.

Международное законодательство, в том числе соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности развивается в последние годы очень интенсивно. Предстоящее вступление России во Всемирную Торговую Организацию потребовало приведения законов Российской Федерации в соответствие с действующими международными нормами и соглашениями в данной сфере.

Указанный Закон предусматривает предоставление исполнителю прав на топологию интегральных схем, созданных при работе по государственным контрактам для федеральных нужд или для нужд субъектов Федерации в случае, если иное не оговорено в государственном заказе или контракте. При этом обладатель исключительных прав на топологию интегральных схем обязан по требованию государственного заказчика безвозмездно предоставлять права на использование данной топологии при изготовлении товаров или для выполнения работ по федеральным государственным нуждам или нуждам субъектов Российской Федерации.

Закон вводит новый термин, «охраняемая топология», то есть топология, отвечающая условиям правовой охраны, указанной в данном законе. В Федеральном законе закрепляется положение в соответствии с которым функции агентства по правовой охране программ для ЭВМ возлагаются на федеральный исполнительный орган власти в области патентов и товарных знаков.



**Федеральный закон**  
**“О внесении изменений и дополнений в**  
**Патентный закон Российской Федерации“**  
**от 7.02.2003 года № 22-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
24 января 2003 года*

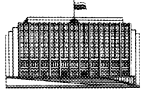
*Одобен Советом Федерации  
29 января 2003 года*

Федеральный закон регулирует правоотношения, возникающие в связи с правовой охраной и использованием изобретений, полезных моделей и промышленных образцов.

Указанный Федеральный закон направлен:

- на приведение Закона Российской Федерации «Патентный закон» от 23 сентября 1992 года №3517-1, в соответствие с Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, иными законодательными актами, вступившими в силу после принятия Патентного закона, международными договорами и соглашениями (ст. 1-2, разд. VII Закона);
- на дальнейшее развитие правового регулирования в сфере правовой охраны и использования изобретений, полезных моделей и промышленных образцов (ст. 13, 31, раздел VI<sup>1</sup> Закона);
- на унификацию отечественной законодательной базы, в рассматриваемой области, с положениями международных соглашений, относительно правовой охраны интеллектуальной собственности. В том числе с: Парижской конвенцией по охране промышленной собственности; Договором о патентной кооперации; Евразийской патентной конвенцией; Договором о патентном праве (Договор PLT, принятый Всемирной организацией интеллектуальной собственности (ВОИС) 1 июня 2000 года (ст. 3, разд. V Закона);
- на гармонизацию российского законодательства с Соглашениями по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (Соглашение TRIPS, действующее в рамках Всемирной торговой организации), что является одним из обязательных условий



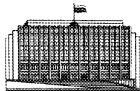


присоединения Российской Федерации к ВТО (разд. IV Закона);

- на устранение неточностей и пробелов в правовом регулировании вопросов патентной охраны, выявленных за прошедший с 1992 года период применения Патентного закона Российской Федерации (Ст. 13, 21, 9<sup>1</sup>, 35, 37<sup>1</sup>, 37<sup>2</sup> Закона).

Закон, в том числе, вносит следующие изменения в действующий Патентный закон:

- определяются функции и полномочия федерального органа исполнительной власти по интеллектуальной собственности (ст. 1 Закона), предусматривается образование в структуре федерального органа исполнительной власти в области патентов и товарных знаков Палаты по патентным спорам, в качестве единственного административного органа для рассмотрения возражений на решения экспертизы и против выдачи патента;
- совершенствуется процедура рассмотрения заявок, и улучшаются условия патентования (включая патентование за рубежом), в первую очередь, для российских заявителей;
- предусматривается возможность продления срока действия патента на изобретения, применение которых требует получения разрешения уполномоченного органа (ст. 3 Закона);
- определяются условия использования изобретения, либо промышленного образца, без согласия патентообладателя, при наличии чрезвычайных обстоятельств или в интересах национальной безопасности (с. 10-11 Закона);
- предусматриваются нормы, регулирующие отношения, связанные с правами на объекты промышленной собственности, созданными за счет средств федерального бюджета (ст. 9<sup>1</sup> Закона);
- устанавливается порядок освобождения авторов изобретений от уплаты патентных пошлин, в случае если, при подаче заявки они обязуются уступить полученный патент любому российскому физическому или юридическому лицу, изъявившему такое желание (ст. 13 Закона);



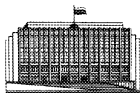
- предусматривается возможность восстановления действия патента, утраченного в связи с неуплатой пошлин на его поддержание, с учетом законных прав и интересов лиц, использовавших изобретение в период, пока патент не действовал (ст. 31 Закона);
- вводятся нормы направленные на обеспечение предоставления правовой охраны секретным изобретениям с соблюдением требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне, обеспечивается законное право создателей секретных изобретений на охрану результатов их интеллектуального труда (разд. VI Закона).

Таким образом, рассматриваемый Закон предполагает расширение прав патентообладателей, при сохранении баланса этих прав с правами и законными интересами третьих лиц, а также общества и государства.

Принятие Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Патентный закон Российской Федерации» способствует созданию в Российской Федерации благоприятных правовых и экономических, а также организационных условий и гарантий для осуществления и правового использования результатов интеллектуальной деятельности, формирует реальный механизм осуществления прав и законных интересов участников правоотношений в связи с созданием, правовой охраной и использованием изобретений, полезных моделей и промышленных образцов.

Введение в действие указанного Закона является дополнительным стимулом для эффективного решения задач устойчивого социально-экономического развития России.

Кроме того, Закон создает необходимые условия для успешной интеграции Российской Федерации в мировую экономическую систему.



## **Сфера образования**

### **Федеральный закон “О внесении изменений в статью 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и статью 50 Закона Российской Федерации «Об образовании»“ от 13.02.2002 года № 20-ФЗ**

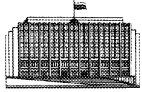
*Принят Государственной Думой  
25 января 2002 года*

*Одобен Советом Федерации  
30 января 2002 года*

Федеральным законом определяются дополнительные категории граждан, которым предоставлено право на отсрочку для получения образования.

Указанный Закон позволяет гражданину получить право на отсрочку от призыва на военную службу в случае обучения в средней школе до достижения возраста 20 лет, в случае обучения в профессионально-техническом училище - до окончания этого училища, если это не превышает нормативных сроков обучения в данных училищах. Кроме того, Закон дает возможность гражданину Российской Федерации (при сохранении отсрочки от призыва) переходить из одного высшего учебного заведения в другое, если он проучился в первом учебном заведении не более трех лет.

Вместе с тем в Законе ужесточено требование, согласно которому граждане Российской Федерации в случае нарушения положений уставов или правил внутреннего распорядка образовательных учреждений теряют право на получение отсрочки.

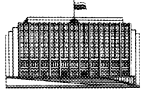


**Федеральный закон  
“О внесении изменений  
в Закон Российской Федерации «Об образовании» и  
Федеральный закон «О высшем и послевузовском  
профессиональном образовании»“  
от 25.06.2002 года № 71-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
7 июня 2002 года*

*Одобрено Советом Федерации  
14 июня 2002 года*

Федеральный закон направлен на корректировку и дополнение целого ряда положений действующего Закона Российской Федерации «Об образовании». Наиболее существенными являются изменения, касающиеся образовательных стандартов. В частности, в соответствии с новой редакцией статьи 7 основные положения государственных стандартов начального (основного) и среднего (общего) образования, порядок их разработки и утверждения устанавливаются федеральным законом. Ранее это касалось только основного общего образования. Закон заменяет действующее 25-процентное ограничение при приеме на престижные специальности (это юриспруденция, экономика, государственное муниципальное управление) и заменяет его на 50-процентное. Это связано с тем, чтобы увеличить привлечение внебюджетных средств в образовательные учреждения. Законом вводится норма, позволяющая государственным и муниципальным образовательным учреждениям осуществлять целевой прием обучающихся по договорам с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Это даст возможность организовать подготовку квалифицированных специалистов с учетом особенностей и запросов субъектов Российской Федерации.



**Федеральный закон  
“О внесении изменений и дополнений в Закон  
Российской Федерации «Об образовании» и  
Федеральный закон «О высшем и послевузовском  
профессиональном образовании»“  
от 10.01.2003 года № 11-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
25 декабря 2002 года*

*Одобен Советом Федерации  
27 декабря 2002 года*

Федеральным законом регулируются особенности осуществления процесса дистанционного обучения, т.е. образовательного процесса «на расстоянии» с использованием компьютерных и телекоммуникационных технологий. Федеральный закон позволяет образовательным учреждениям использовать дистанционные технологии для реализации образовательных программ, как в полном объеме, так и частично. Положения Закона, в том числе, затрагивают интересы инвалидов и лиц, проживающих в отдаленных регионах России, не имеющих возможности непосредственно участвовать в образовательном процессе.

---

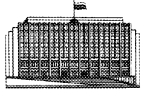
***Сфера проблем Севера***

**Федеральный закон  
“О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из  
районов Крайнего Севера и  
приравненных к ним местностей“  
от 25.10.2002 года № 125-ФЗ**

*Принят Государственной Думой  
27 сентября 2002 года*

*Одобен Советом Федерации  
16 октября 2002 года*

Федеральный закон регулирует правоотношения в области предоставления и определения размера жилищных субсидий,



которые выделяются за счет средств федерального бюджета гражданам Российской Федерации, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а так же выехавших из указанных территорий не ранее 1 января 1992 года.

Закон посвящен важной и актуальной проблеме - проблемы переселения северян в иные регионы страны, предоставления им жилищных субсидий, являются одними из центральных в комплексе социальных проблем Севера России. Решение обозначенных проблем следует осуществлять в первоочередном порядке, чему должны способствовать: комплексная, эффективная нормативная правовая база, а также четкое и безусловное ее исполнение (в т.ч. в части финансирования программ переселения).

Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» не только способствует устранению указанных противоречий в действующем законодательстве, но и формирует систему предоставления жилищных субсидий северянам, желающим переехать в иные регионы страны.

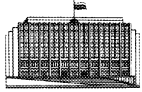
В соответствии с Федеральным законом претендовать на получение жилищной субсидии могут граждане, имеющие общую продолжительность стажа работы в северных регионах не менее 15 календарных лет, не имеющие иного жилья, не получавшие ранее субсидии на эти цели, или нуждающиеся в улучшении жилищных условий (ст.1 Закона).

При этом исключение делается для инвалидов I и II групп, инвалидность которых наступила вследствие трудовых увечий. Закон закрепляет за ними право получения жилищной субсидии при стаже работы на Севере менее 15 лет.

Закон закрепляет право получения жилищной субсидии за гражданами, которые в соответствии с ранее действовавшим законодательством приобрели его при наличии стажа работы на Севере не менее 10 календарных лет и поставленными на учет как нуждающиеся в улучшении жилищных условий (ст. 1 Закона).

Федеральный закон детально регламентирует вопросы очередности предоставления жилищных субсидий. Особую значимость, с позиции социальной защиты населения, имеет то, что Закон закрепляет преимущество (при получении жилищной субсидии) граждан, выезжающих из закрывающихся городов, поселков, станций, а также инвалидов I и II групп, инвалидов с детства, пенсионеров, безработных (ст.2 Закона).

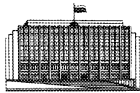
В Законе дается определение понятию «государственный жилищный сертификат» (ст. 4 Закона); устанавливаются четкие



принципы, исходя из которых определяется размер жилищной субсидии для переселяющихся граждан, а также определяется норматив предоставления субсидии, который варьируется от 100% (выезжающие из закрывающихся городов, поселков, станций) до 75% (инвалиды I и II групп со стажем работы на Севере менее 15 лет). При определении норматива жилищных субсидий определенные преимущества получают инвалиды с детства, родившиеся в северных районах, поскольку за стаж работы, в данном случае, принимается время их проживания на указанной территории с момента рождения (ст. 5 Закона).

В рассматриваемом Законе закрепляется принцип финансирования жилищных субсидий для переселяющихся северян из средств федерального бюджета (преамбула Закона). Устанавливается, что данные средства будут ежегодно предусматриваться федеральным законом о федеральном бюджете, расходы на жилищные субсидии будут включены в бюджетную классификацию (ст.7 Закона); ежегодно, в федеральном законе о федеральном бюджете будет утверждаться, в соответствии с методикой Правительства России, распределение средств на жилищные субсидии по субъектам Российской Федерации (ст.8 Закона).

---



## РАЗДЕЛ II. Законодательные инициативы членов Совета Федерации

### Комитет Совета Федерации по социальной политике<sup>5</sup>

#### Проекты федеральных законов, подготовленные в Комитете в качестве законодательной инициативы Совета Федерации:

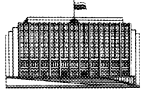
1. В соответствии с решением, принятым на заседании Комитета Совета Федерации по социальной политике 20 марта 2002 года проводилась работа по подготовке *проекта федерального закона «О внесении дополнений в статью 200 Уголовного кодекса Российской Федерации»* (в части дополнения статьи 200 «Обман потребителей») - автор член Совета Федерации Е.Н. Трофимов. В соответствии с решением, принятым на заседании Комитета 23 апреля 2002 года внесение вышеназванного законопроекта в качестве законодательной инициативы Совета Федерации было признано нецелесообразным, так как аналогичный законопроект уже внесен в Государственную Думу.

2. *Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в пункт 6 статьи 19 Федерального закона «О статусе военнослужащих»* от 27.05.98 года №76-ФЗ – законодательная инициатива члена Совета Федерации Е.Н. Трофимова.

3. *Проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 12, 15 и 17 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»* - автор член Совета Федерации Е.П. Ильюшкин, который предполагается внести в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы Совета Федерации. На данный проект получено заключение Правительства Российской Федерации (от 6 июня 2002 года № 3254п-П12). Проект поддержан на заседании Комитета 13 июня 2002 года. Проект направлен в комитеты и комиссии Совета Федерации для получения отзывов, с учетом которых будет направлен на Совет Палаты.

<sup>5</sup> Из отчета о работе Комитета Совета Федерации по социальной политике в 2002 году.





4. **Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».** На данный проект получено заключение Правительства Российской Федерации (от 6 июня 2002 года № 3254п-П12). Проект поддержан на заседании Комитета 13 июня 2002 года. На заседании Совета Федерации законопроект был отклонен.

**Законодательные инициативы, разработанные в комитетах и комиссиях Совета Федерации и рассмотренные в Комитете по социальной политике**

1. **«О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах жилищной политики»** - законодательная инициатива члена Совета Федерации М.Г. Михайловского.

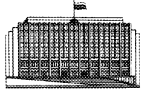
2. **«О внесении дополнения в Жилищный кодекс РСФСР»**, законодательная инициатива Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам в порядке

3. **«О внесении изменений и дополнений в статью 12 Закона Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов»** (в части уточнения обязанностей донора), законодательная инициатива Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии.

4. **«О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»**, законодательная инициатива Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со счетной палатой Российской Федерации.

5. **«О внесении изменения и дополнения в Закон Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий»**, законодательная инициатива Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам.

6. **«О внесении изменений в статью 27 Закона Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» и статьи 18 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»**, внесенный Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. После первого чтения.



7. **«О внесении изменений в статью 177 Трудового кодекса Российской Федерации»** - законодательная инициатива Комитета СФ по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии.

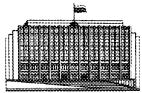
8. **«О внесении изменения и дополнений в статью 325 Трудового кодекса Российской Федерации»** - законодательная инициатива Комитета СФ по делам Севера и малочисленных народов.

9. **«О внесении изменений и дополнений в статью 12 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий»**, законодательная инициатива Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам.

10. **«О внесении изменений и дополнения в статью 9 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и в статьи 2 и 4 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе»**, законодательная инициатива Комитета СФ по делам Севера и малочисленных народов.

11. **«О внесении изменения в статью 27 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»**, подготовленный членами Совета Федерации Е.В. Бушминым, В.Ф. Кулаковым, М.М. Сорокиным, Б.Ж. Жамбалнимбуевым, И.Ю. Провкиным, А.Н. Калитой, А.М. Дубоделом, А.Б. Чиркиным в порядке законодательной инициативы.

---



**Комитет Совета Федерации  
по науке, культуре, образованию,  
здравоохранению и экологии<sup>6</sup>**

В течение 2002 года в сфере науки и образования членами Совета Федерации осуществлялась активная законотворческая деятельность. В частности, был разработан и в установленном порядке внесен в Государственную Думу ряд проектов федеральных законов.

Работа по совершенствованию законотворчества в сфере науки была сконцентрирована на обеспечении функционирования основного звена науки - научной организации. Существующие правовые пробелы в этом вопросе способствуют снижению научно-технического потенциала и сокращению количества научных школ, увеличению внутренней и внешней миграции научных работников, нежеланию молодежи связывать свою судьбу с научной деятельностью, приводят к разрушению уникальных научных центров, выполняющих работы по приоритетным государственным направлениям. В 2002 году по данному направлению были разработано 3 законопроекта.

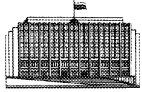
***Проект федерального закона  
«О внесении изменений и дополнений  
в статью 256 и статью 257 Налогового кодекса  
Российской Федерации»***

*Подготовлен и внесен на рассмотрение  
Государственной Думы председателем  
Комитета по науке, культуре, образованию,  
здравоохранению и экологии В.А. Никитовым и  
первым заместителем председателя  
Комитета В.Е. Шудеговым 17 мая 2002 года.*

Настоящим проектом федерального закона предлагается внести в главу 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации изменения и дополнения, предусматривающие возможность амортизации результатов интеллектуальной деятельности и иных объектов интеллектуальной собственности, находящихся у высших учебных заведений и научных организаций

---

<sup>6</sup> Из отчета о работе Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии в 2002 году.



на праве собственности и временно не используемых в хозяйственном обороте.

Соответственно, нематериальными активами предлагается признавать все приобретенные и (или) созданные высшими учебными заведениями и научными организациями результаты интеллектуальной деятельности и иные объекты интеллектуальной собственности (исключительные права на них).

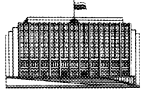
В целях предупреждения коллизий при отнесении к нематериальным активам результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, а также субъективизма в их оценке, законопроектом предлагается исключить из статьи 257 критерий "положительный результат".

Данные изменения позволят признавать нематериальными активами с постановкой на бухгалтерский учет и последующей амортизацией временно не используемые в хозяйственной деятельности результаты научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, компенсируя, таким образом, затраты на их создание.

*Проект федерального закона  
«О внесении изменений и дополнений  
в статью 5 Федерального закона  
«О науке и государственной  
научно-технической политике»  
(в части уточнения статуса государственных  
научных центров Российской Федерации)*

*Подготовлен и внесен в Государственную Думу  
председателем Комитета по науке, культуре,  
образованию, здравоохранению и экологии  
В.А. Никитовым и первым заместителем  
председателя Комитета В.Е. Шудеговым  
26 июня 2002 года.*

Законопроект конкретизирует порядок присвоения статуса государственного научного центра Российской Федерации, критерии, на основании которых присваивается такой статус. В данном проекте федерального закона впервые предлагается присвоение статуса государственного научного центра Российской Федерации на конкурсной основе. В соответствии с законопроектом, научная организация, которой присвоен статус государственного научного центра Российской Федерации, считается аккредитованной на весь период действия указанного статуса.



В законопроекте впервые дан исчерпывающий перечень организационно-правовых форм тех научных организаций, которые могут претендовать на присвоение статуса государственных научных центров Российской Федерации.

Законопроектом предлагается также определить единого государственного заказчика работ и услуг, выполняемых государственными научными центрами Российской Федерации за счет средств государственного бюджета.

Введение в действие указанного законопроекта позволит избежать произвольного толкования норм, регулирующих порядок присвоения и прекращения статуса государственных научных центров Российской Федерации, а также их деятельность.

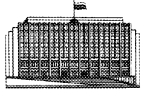
*Проект федерального закона  
«О внесении изменений и дополнений  
в Патентный закон Российской Федерации»  
(в части усиления правовой охраны изобретений  
и иных объектов промышленной собственности)*

*Подготовлен и внесен в Государственную Думу  
председателем Комитета Совета Федерации  
по науке, культуре, образованию,  
здравоохранению и экологии В.Е. Шудеговым и  
членом Совета Федерации А.Б. Голованчиковым  
28 ноября 2002 года*

Законопроект направлен на унификацию применения законодательства в области охраны промышленной собственности на единой концептуальной основе. Предлагаемые изменения ст.3 и ст.10 Патентного закона усиливают позицию добросовестного пользователя и производителя продукта, реально уравнивают позиции сторон в судебном споре и препятствуют безнаказанному злонамеренному нарушению патента. Предлагаемые изменения также уравнивают в отношении судебной защиты все объекты изобретения.

Предлагаемыми изменениями подчеркивается, что любые действия с продуктом, содержащим запатентованное изобретение, которые направлены на введение продукта в хозяйственный оборот, являются нарушением исключительного права патентообладателя.

Принятие данного законопроекта позволит создать благоприятные инвестиционные условия в промышленности, стимулировать изобретательскую активность, эффективно обеспечивая защиту патентов, будет способствовать укреплению



национальной безопасности России в области высоких технологий.

В сфере образования в соответствии с планами основных мероприятий Совета Федерации на весеннюю и осеннюю сессии 2002 года была предусмотрена разработка в порядке законодательной инициативы двух проектов федеральных законов. Фактически были разработаны и внесены в Государственную Думу 5 законопроектов.

*Проект федерального закона*  
**«О внесении изменения в статью 177**  
**Трудового кодекса Российской Федерации»**

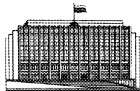
*Разработан и внесен в Государственную Думу,  
по решению Совета Федерации (Постановление  
Совета Федерации от 11 декабря 2002 года  
№ 498-СФ)*

Концепция законопроекта направлена на расширение возможностей получения гражданами образования и предоставление работодателям большей самостоятельности в вопросах переподготовки кадров. Так, законопроект расширяет категории обучающихся, имеющих право на гарантии и компенсации, установленные статьями 173-176 Трудового кодекса (предоставление дополнительных отпусков для сдачи государственных экзаменов, промежуточных аттестаций, подготовки квалифицированных работ, сокращение рабочего времени, оплата проезда к месту нахождения учебного заведения и обратно).

В частности, в соответствии с законопроектом указанные гарантии будут предоставляться не только лицам, получающим образование соответствующего уровня впервые, но также работникам, совмещающим работу с обучением, при получении профессионального образования не в первый раз, если в соответствии с законодательством Российской Федерации они имеют право неоднократно получать бесплатное профессиональное образование.

Кроме этого, гарантии и компенсации также предоставляются работникам при получении ими профессионального образования соответствующего уровня не в первый раз в случае направления их на обучение работодателем в соответствии с письменным соглашением между работником и работодателем.

В соответствии с Регламентом Совета Федерации законопроект был направлен в комитеты и комиссии Совета



Федерации, в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации. В общей сложности в Комитет поступило около 100 отзывов на законопроект, подавляющее большинство которых - положительные.

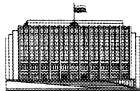
Правительство Российской Федерации представило ряд конкретных замечаний по тексту данного проекта федерального закона.

На 98-ом заседании Совета Федерации законопроект был обсужден и принят за основу. После соответствующей доработки законопроект был рассмотрен на 99-м заседании Совета Федерации 11 декабря 2002 года, одобрен и внесен в Государственную Думу (постановление Совета Федерации от 11 декабря 2002 года № 498-СФ).

*Проект федерального закона*  
**«О внесении изменения**  
**в статью 41 Закона Российской Федерации**  
**«Об образовании»**

*Подготовлен и внесен в Государственную Думу  
членами Совета Федерации В.А. Никитовым,  
В.Е. Шудеговым, А.В. Артюховым и депутатами  
Государственной Думы О.Н. Смолиным,  
Д.Н. Абраменковым, А.Л. Кругликовым,  
И.И. Мельниковым, Т.В. Плетневой  
6 мая 2002 года*

Законопроект направлен на расширение возможности реализации права граждан на образование и более широкое привлечение внебюджетных средств для финансирования деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального и среднего профессионального образования. В частности, законопроектом концептуально изменяется правовая возможность государственных и муниципальных образовательных учреждений среднего профессионального и высшего профессионального образования осуществлять прием обучающихся для подготовки специалистов в области юриспруденции, экономики, менеджмента, государственного и муниципального управления на платной основе. Законопроект позволяет увеличить прием обучающихся на платной основе на указанные направления подготовки (специальности) в четыре раза.



**Проект федерального закона**  
**«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон**  
**“О трудовых пенсиях в Российской Федерации»**  
(в части расширения круга лиц, имеющих право на досрочную трудовую пенсию по старости в связи с педагогической и медицинской деятельностью в учреждениях для детей)

*Подготовлен и внесен в Государственную Думу председателем Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии В.Е. Шудеговым, заместителем председателя указанного Комитета А.В. Артюховым и группой депутатов Государственной Думы. 10 октября 2002 года*

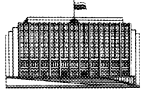
**Проект федерального закона**  
**«О внесении изменений и дополнений**  
**в Закон Российской Федерации «Об образовании»**  
(в части общего образования)

*Подготовлен и внесен в Государственную Думу членами Совета Федерации В.Е. Шудеговым и А.В. Артюховым, а также депутатами Государственной Думы А.В. Шишловым и О.Н. Смолиным 16 декабря 2002 года*

Концептуально законопроект направлен на уточнение компетенции и ответственности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также общеобразовательных учреждений и родителей обучающихся в части доступности и качества общего образования.

В частности, к компетенции государственных органов управления образованием отнесено создание условий для обучения несовершеннолетних граждан Российской Федерации – детей беженцев и вынужденных переселенцев на получение общего образования, что в настоящее время чрезвычайно актуально для России. В соответствии с пунктом 4 статьи 1 настоящего законопроекта органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны определять порядок организации бесплатного подвоза обучающихся, воспитанников, проживающих в сельской местности на расстоянии более трех километров от общеобразовательных учреждений, к месту обучения и обратно к





месту жительства.

Кроме этого, существенное изменение вносится в пункт 4 статьи 19 Закона Российской Федерации «Об образовании», где установлено, что требование обязательности основного общего образования применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения им возраста восемнадцати лет (было - пятнадцати лет), если соответствующее образование не было получено обучающимся ранее.

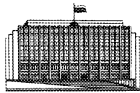
Законопроект направлен также на защиту права всех потребителей образовательных услуг. Так, пунктом 8 статьи 1 запрещается оказывать в государственных и муниципальных образовательных учреждениях платные дополнительные образовательные услуги без согласия обучающихся, воспитанников и (или) их родителей (иных законных представителей). Объем основных образовательных услуг, предоставляемых образовательным учреждением, не должен уменьшаться по причине отказа от платных дополнительных образовательных услуг.

Учитывая, что в целом законопроект направлен на реализацию неотъемлемого конституционного права граждан на общее образование, очевидно, что он будет воспринят общественностью с одобрением.

*Проект федерального закона  
«О внесении изменений в федеральные законы  
«О порядке установления размеров стипендий и  
социальных выплат в Российской Федерации» и  
«О высшем и послевузовском  
профессиональном образовании»*

*(в части надбавок к должностным окладам (ставкам) научно-педагогических работников высших учебных заведений за ученую степень кандидата наук и ученую степень доктора наук)*

*Подготовлен и внесен в Государственную Думу членами Совета Федерации В.Е. Шудеговым и А.В. Артюховым, а также депутатами Государственной Думы А.В. Шишловым, И.И. Мельниковым и О.Н. Смолиным 26 июля 2002 года. В декабре 2002 года данный законопроект принят Государственной Думой в первом чтении.*



**Проект федерального закона  
«О внесении изменений и дополнений  
в часть 2 статьи 149 и в часть 2 статьи 164  
Налогового кодекса Российской Федерации»**

*Подготовлен и внесен в Государственную Думу  
членами Совета Федерации И.Ю. Брынцаловым  
и В.В. Сударенковым 29 апреля 2002 года*

Законопроект направлен на отмену 10% налога на добавленную стоимость на учебную литературу, а также на важнейшие и жизненно необходимые лекарственные средства и изделия медицинского назначения, который был введен с 1 января 2002 года. Отмена налоговых льгот привела к росту цен на лекарственные средства и учебную литературу, еще более ограничив их доступность для большинства населения.

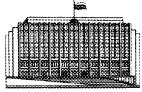
В 2002 году, в сфере науки и образования, также велась разработка ряда проектов федеральных законов. Это такие законопроекты как: **«О государственной поддержке и государственных гарантиях инновационной деятельности в Российской Федерации»**, **«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации»**, **«О статусе научного работника»**, **«О статусе педагогического работника»**.

В 2002 году в Совете Федерации был разработан проект федерального закона **«О внесении изменений в статью 325 Трудового кодекса Российской Федерации»**.

Указанный проект закона направлен на регулирование актуальных вопросов компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям.

Разработчики проекта закона, апеллируя к конституционной норме о праве на отдых (ч.5 ст.37 Конституции Российской Федерации), утверждают, что с принятием данной статьи Трудового кодекса оказались сокращены государственные гарантии и ущемлены законные права и интересы многих северян.

В частности, в отечественном законодательстве, до вступления в силу Трудового кодекса, была закреплена возможность работников Крайнего Севера и приравненных к ним местностей отдыхать ежегодно; регулировалось предоставление работнику и членам его семьи (в т.ч. иждивенцам), раз в два года,



оплачиваемого отпуска и проезда по территории Российской Федерации. То есть, один раз в два года супруг мог взять у себя на работе льготный отпуск, а на следующий год подобный отпуск могла взять супруга. Таким образом, семья имела возможность ежегодного, совместного льготного выезда к месту отдыха, нормального проведения отпуска. С принятием Трудового кодекса эта возможность для второго члена семьи и для ряда иных ее членов была аннулирована.

Проект закона направлен на частичное исправление современной ситуации в сфере предоставления компенсации за проезд северян (и членов их семей) к месту проведения отпуска и обратно. В частности, предлагается восстановить право на получение льгот по оплате проезда для граждан, среднедушевой доход которых (на каждого члена семьи) ниже прожиточного минимума.

Правительство России дало отрицательный отзыв на законопроект, ссылаясь на юридическое несовершенство проекта закона и серьезное занижение расходов из средств федерального бюджета, требующихся для реализации его положений.

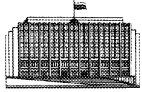
В связи с этим, Совет Федерации 25 сентября 2002 года, принял решение, отклонить законодательную инициативу, и предложить комитетам, ее готовившим, доработать проект федерального закона, с учетом замечаний сделанных в заключении Правительства России.

### **Участие в работе над законопроектами**

На протяжении 2002 года Совет Федерации принимал участие в разработке законопроекта посвященного проблемам трудовой социализации детей, подростков, молодежи в Российской Федерации (**«Об ученическом предприятии», «О трудовом воспитании и содействии занятости несовершеннолетних»**).

В действующем трудовом законодательстве Российской Федерации, вопросы формирования и функционирования системы трудового воспитания несовершеннолетних, организации ими производственных предприятий отражены фрагментарно и не полно. Очевидно, что решение вопросов трудового воспитания детей, подростков, молодежи, содействия их занятости, в силу особой актуальности проблематики, её возрастной специфики, должно регулироваться особым федеральным законом.

Принятие подобного законодательного акта, позволит повысить результативность решения острых социально-



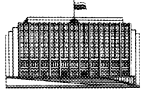
экономических проблем подрастающего поколения; определить правовые основания для деятельности уже существующих ученических предприятий различных форм (кооперативы, школьные компании, ученические бригады, подростковые производства, трудовые отряды); сформировать эффективно действующую систему допрофессиональной и профессиональной подготовки детей и подростков к жизни в обществе, способствующую полной реализации личных интересов и предпочтений ребенка в сфере дополнительного образования, трудового воспитания, профессиональной ориентации; позволяющую формировать у подрастающего поколения навыки коллективной деятельности и хозяйствования на основе самоуправления и самодеятельности; учитывающую психологические и физиологические возрастные особенности детей, подростков и молодежи.

В течение 2002 года Совет Федерации участвовал в подготовке проекта федерального закона «О лотереях» (принят Государственной Думой в 1-ом чтении 19 декабря 2002 года).

Проект федерального закона направлен на регулирование правоотношений в области организации и проведения добровольных групповых или массовых игр, основанных на риске, в ходе которых проводится розыгрыш призового фонда (лотерея); установление правовых основ государственного регулирования лотерей. В предлагаемом проекте закона нормативно закрепляются: определения основных понятий, виды и цели проведения лотерей. Законопроект предусматривает введение контроля за использованием целевых отчислений из прибыли от проведения лотерей на финансирование социально значимых областей жизни общества. Принятие подобного законопроекта актуально в настоящее время, так как в Российской Федерации не сформирована эффективная система государственного контроля за деятельностью лотерейного бизнеса. Государственное участие в лотерейной деятельности, в настоящее время, сведено к выдаче разрешений на проведение лотерей и регистрации правил их проведения.

В отечественном законодательстве отсутствуют определения видов, целей, форм, лотерейных игр, условий для их проведения. Не сформулированы цели и способы государственного регулирования отношений в области организации лотерей. Наконец, не определены нормативы (включая целевые социальные отчисления), обязательные для подобного рода деятельности.

Полная, современная законодательная база, формирующая четко действующий правовой механизм регулирования лотерейного

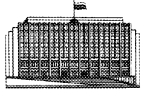


дела в Российской Федерации отсутствует.

Принятие федерального закона «О лотереях» безусловно позволит устранить пробелы в действующем законодательстве, в части регулирования лотерейной деятельности; оздоровить положение на лотерейном рынке России, исправить сложившуюся там ситуацию; предотвратить проведение лотерей в целях предвыборной агитации (п.3 ст.5).

Крайне важной является социальная составляющая рассматриваемого проекта федерального закона. Так, в качестве одной из основных целей проведения лотерей законопроект определяет «добровольное привлечение средств участников лотереи в качестве дополнительного источника финансирования социально значимых областей жизни общества и государства, социальной защиты населения Российской Федерации» (п.1 ст. 5), законодательно закрепляя социальную обусловленность данного вида деятельности.

---



## Федеральный закон, отклоненный Советом Федерации

### Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в статью 13 Семейного кодекса Российской Федерации»

*Принят Государственной Думой  
30 октября 2002 года*

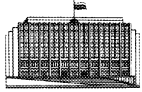
*Отклонен Советом Федерации  
16 октября 2002 года<sup>7</sup>*

Вносимое рассматриваемым законом изменение затрагивало **абзац 2 пункта 2 статьи 13 Семейного кодекса**. В частности, вместо ранее действовавшей нормы предлагалось установить право **органов местного самоуправления разрешать в виде исключения при наличии особых обстоятельств вступление в брак лицам в возрасте от 14 до 16 лет**. В соответствии с действующей в настоящее время редакцией абзаца 2 пункта 2 статьи 13 установлено, что порядок и условия, при которых может быть разрешено вступление в брак **до достижения 16 лет**, могут быть установлены **законами субъектов Российской Федерации**.

Помимо указанного изменения пункт 2 статьи 13 был дополнен абзацем 3, в соответствии с которым органы местного самоуправления дают разрешения на вступление в брак лицам, не достигшим брачного возраста (т.е. восемнадцати лет), с учетом мнения их родителей (лиц, их заменяющих). Решение органа местного самоуправления может быть обжаловано в суд.

Основной целью предлагаемых изменения и дополнения является установление единого порядка при решении вопросов вступления в брак лиц, не достигших брачного возраста. Было предложено установить **предельный минимальный возраст при вступлении в брак** (в действующем законодательстве такого ограничения на федеральном уровне не установлено), таким образом предлагается установить «федеральный стандарт» в данной сфере, не допускающий принятия законодательства

<sup>7</sup> Данные об отклоненном Советом Федерации законе приводятся в связи с большим общественным резонансом по поводу его рассмотрения



субъектов Российской Федерации, устанавливающего снижение брачного возраста ниже 14 лет.

Однако в данной связи встает вопрос: является ли возраст несовершеннолетнего (несовершеннолетних) - 14 лет достаточным для вступления в брак. По данному вопросу существуют различные точки зрения от полного неприятия вступления в брак в указанном возрасте до одобрительного подхода.

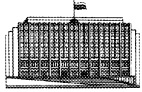
Основными доводами противников вступления в брак в 14 лет является отсутствие у несовершеннолетнего физической, психической и интеллектуальной зрелости, невозможность в таком возрасте в большинстве случаев родить полноценного ребенка, а также отсутствие экономических условий для содержания детей несовершеннолетними родителями.

С другой точки зрения - указанный возраст соответствует ст. 26 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой несовершеннолетние от четырнадцати до восемнадцати лет имеют право на совершение сделок (в основном с согласия родителей, мелкие бытовые сделки – без согласия родителей), распоряжаться своими заработком, стипендией и иными доходами, осуществлять авторские права, вносить вклады в кредитные учреждения и распоряжаться ими. При этом несовершеннолетние несут имущественную ответственность по совершенным ими сделками и ответственность за причиненный ими вред. Это говорит о признании на законодательном уровне возможности несовершеннолетнего с определенной долей ответственности отдавать отчет своим поступкам и действиям.

Что касается **зарубежного опыта** по вопросу установления предельного минимального возраста вступления в брак и снижения установленного возраста вступления в брак, то в разных странах существуют и различные подходы в решении данного вопроса. Например, в **Испании** по решению министра юстиции может быть разрешено заключение брака несовершеннолетним, достигшим 14 лет. В **Англии**, наоборот, предусмотренный законом 16-летний возраст вступления в брак не может быть снижен ни при каких обстоятельствах<sup>8</sup>. В **Иране** возраст вступления в брак составляет для женщин – 13 лет, для мужчин 15 лет. В исключительных случаях иранцы смогут вступать в брак и в более юном возрасте, но только с разрешения суда.

Представляется интересной и сравнительная статистика **среднего возраста вступления в первый брак** в различных

<sup>8</sup> Комментарий к Семейному кодексу (под редакцией И.М. Кузнецовой), изд-во БЕК,



странах. Брак в России стареет, хотя в целом еще остается довольно молодым для Европы. Если в 1980 году средний возраст создания семьи у российских мужчин был 22,5 года, то теперь - 24. У девушек в среднем по России он составляет 23 года. Для сравнения: в Австрии средний возраст вступления в брак - 27 лет, в Дании и Швеции - 29. Такая ситуация вполне объяснима. Молодые люди в этих странах откладывают вступление в брак до достижения финансовой независимости, обзаведения своим собственным жильем. На наших возрастных параметрах находятся Литва, Латвия, Болгария, Румыния, Словакия<sup>9</sup>.

В контексте рассматриваемого вопроса необходимо обратить внимание **не только на возраст вступления в брак, а прежде всего на возраст вступления в половую жизнь**, поскольку ранний брак в большинстве случаев является лишь следствием рано начатой половой жизни. Например, по результатам анкетирования каждый шестой подросток из ста имел опыт сексуальной жизни в возрасте 14-15 лет. Более 80 % подростков, имеющих сексуальные контакты, уже имели двух или более половых партнеров. Доля подростков, вступивших в сексуальные отношения в результате применения насилия, составила 6 %<sup>10</sup>.

За рубежом данная статистика выглядит следующим образом (приводится средний возраст): **в Швеции** процент женщин, начавших половую жизнь в 13 лет и моложе, с 1967 по 1996 увеличился в 6 раз, с 1 % до 6 %, а у мужчин – в 2,5 раза, с 2 % до 5 %. Доля тех, кто сделал это между 14 и 15 годами, выросла у женщин с 7 % до 32 %, а у мужчин с 17 % до 29 %; **в Англии** средний возраст сексуального дебюта за последние 40 лет снизился у женщин с 21 года до 17.3 лет, а у мужчин с 20 лет до 17.0 лет; **в Финляндии** средний возраст начала половой жизни составляет у мужчин 17.9, у женщин - 18.1 лет, **в Норвегии** – 17.5 и 19.2 лет (при опросе более молодых респондентов эти цифры ниже, средний возраст сексуального дебюта составляет 17.3 года у женщин и 18.0 у мужчин (Traeen and Kvaem, 1996), **во Франции** (1992) – 18.1 и 17.0 лет, **в Бельгии** (1993) – 18.0 и 17.4 лет, **в Дании** (1989).- 16.7 и 17.4 лет, **в Португалии** (1991) – 19.0 и 16.2, **в Швейцарии** (1992) – 18.4 и 18.2<sup>11</sup>

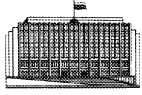
Необходимо обратить внимание, что в соответствии с законом,

<sup>9</sup> Зона отчуждения. В нашей стране разводов стало больше, чем заключенных браков, Маргарита Шиц, "Финансовая Россия" от 14.06.02

<sup>10</sup> Инфекции, передаваемые половым путем, 2002 г. № 5 с. 23-27

<sup>11</sup> И.С. Кон «Подростковая сексуальность на пороге XXI века. Возраст сексуального дебюта» (www. Nedyg.ru)





разрешение на вступление в брак лиц в возрасте от 14 до 16 лет может быть **дано только в виде исключения при наличии особых обстоятельств**. При этом в статье не приводится перечень «особых обстоятельств», что предполагает с одной стороны наличие индивидуального подхода в каждой конкретной ситуации, а с другой стороны - допущение разночтений со стороны органов местного самоуправления в толковании федеральной нормы.

Право давать разрешение на вступление в брак указанным лицам предоставлено органам местного самоуправления. Решение органа местного самоуправления может быть обжаловано в суд. Данная норма вводит судебный контроль за решениями органов местного самоуправления, что влечет за собой возложение на орган местного самоуправления ответственности за объективное принятие решений.

Негативным последствием принятия данного закона является формирование у подростков и населения в целом представления о допустимости брака в возрасте 14 лет, а значит допустимости ранних сексуальных отношений, при отсутствии необходимой физической, психической, интеллектуальной зрелости, экономических условий для содержания и воспитания детей, а также при минимальной профессиональной подготовке.

---

