

**СЕКРЕТАРИАТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОБРАНИЯ – КУРУЛТАЯ –  
РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН**

# **ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ**

**ВЫПУСК № 1**

Уфа – 2005

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Издание Сборника законодательных исследований направлено на совершенствование информационно-правового обеспечения законодательской деятельности Государственного Собрания - Курултая - Республики Башкортостан, определение приоритетных направлений развития республиканского законодательства. Современная правовая система характеризуется высокой степенью интенсивности законодательных процессов, а проходящие в стране реформы обуславливают активное развитие законодательства. При подготовке данного Сборника мы исходили из того, что в этих условиях особую значимость приобретает полноценная информационно-аналитическая поддержка законодательской деятельности.

Изучение опыта развития парламентаризма в других странах показывает, что в законодательском процессе важное место отводится исследовательским службам, что объясняется, на наш взгляд, необходимостью ориентировать современный законодательский процесс на перспективу правового регулирования тех или иных общественных отношений. Только так можно достичь адекватности правовых норм быстро меняющимся общественным отношениям. Создание качественной информационной базы законодательства, определение приоритетных направлений его развития призваны сыграть в этом не последнюю роль. Обстоятельное законодательное исследование в той или иной сфере значительно увеличивает обоснованность принимаемых законодательным органом решений и их легитимность. В этой связи анализ законодательства и практики его применения, подготовка вспомогательных информационно-аналитических ресурсов и материалов будут полезны для рассмотрения наиболее важных проблем, встающих перед законодательным органом.

Принимаемые в последнее время федеральные законы становятся все сложнее по структуре, юридическому языку, технике и стилю. Зачастую вне контекста и связи с правоприменительной практикой достаточно сложно воспринимать их как цельный нормативный документ в системной взаимосвязи с комплексом иных нормативных актов в данной сфере. С учетом этого возрастает роль законодательных исследований как эффективного инструмента ознакомления в короткий срок с действующим законодательством в той либо иной сфере, его проблемами и перспективами совершенствования. Учитывая данное обстоятельство, в Сборнике представлены материалы, направленные на то, чтобы облегчить понимание содержания правового регулирования и проблем законодательства по отдельным направлениям.

Достоинством представленных Вашему вниманию законодательных исследований является актуальность – именно этим критерием мы руководствовались при выборе тематики для их осуществления. Настоящий Сборник включает законодательные исследования по проблемам в сфере

законодательства, регулирующего вопросы административной ответственности, государственной службы, разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, образования, здравоохранения, организации конкурсов по закупке товаров (работ, услуг), регистрации по месту жительства и пользования жилым помещением, борьбы с терроризмом, диспаритета цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, игорного бизнеса, рыболовства.

Представляется уместным отметить ряд принципиальных моментов, связанных с законодательными исследованиями. Во-первых, они представляют собой комплексный и переработанный информационный материал на основе системного анализа законодательства по отдельно взятым направлениям. Исследования произведены на основе анализа федерального и республиканского законодательства, международного опыта и практики правоприменения. Во-вторых, они позволяют сэкономить время и в краткие сроки изучить те или иные проблемы. В-третьих, ориентируясь на изложенные в исследованиях выводы, участники законодательного процесса могут прийти к тому или иному выводу, сформулировать собственную точку зрения, поскольку одним из главных условий предпринятых исследований является объективность и обоснованность. В-четвертых, в современных условиях развития информационных технологий и распространения больших объемов данных особую значимость приобретает возможность оперативно использовать информацию, представляющую собой сжатый и уже переработанный информационно-аналитический блок данных по строго определенной тематике. Информационно-правовое прогнозирование, определение вероятных практических решений путем современного исследования дают возможность использовать уже подготовленные материалы в законотворческой деятельности.

Составители настоящего Сборника надеются, что представленные в нем законодательные исследования будут полезны депутатам, экспертам и разработчикам нормативных правовых актов, работникам Секретариата Государственного Собрания - Курултая - Республики Башкортостан при работе над законопроектами, а также для совершенствования республиканского законодательства.

*Зиганишин Н.Ф., заместитель  
Руководителя Секретариата  
Государственного Собрания -  
Курултая - Республики Башкортостан  
по правовым вопросам*

## **О дифференциации административной ответственности в зависимости от степени опасности отдельных административных правонарушений**

Дифференциация административной ответственности в зависимости от степени опасности административного правонарушения – по сути дела вопрос обеспечения справедливости и неотвратимости наказания. От его правильного и точного решения в конечном итоге зависит достижение или недостижение административным законом своей цели, качество борьбы не только с административными, но и с уголовными правонарушениями (преступлениями).

В научных публикациях нередко отмечается об установлении законодателем составов преступлений или административных правонарушений с порою явным диспаритетом между степенью их общественной опасности и санкцией за их совершение, причем этот диспаритет может выражаться в самых различных формах. Не обошла стороной данная проблема и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года (далее – КоАП), и, соответственно, обновленные региональные законы об административных правонарушениях.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 1998 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второй части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» указано: «По смыслу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, исходя из общих принципов права, введение ответственности за административное правонарушение (неприменение контрольно - кассовых машин, нарушающее установленный порядок торговли и финансовой отчетности) и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния... Установление законодателем недифференцированного по размеру штрафа за неприменение контрольно - кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, невозможность его снижения не позволяют применять эту меру взыскания с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств деяния, что нарушает принципы справедливости наказания, его индивидуализации и соразмерности.».

Как отмечается в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О государственной налоговой службе

РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» принцип соразмерности, выражающий требования справедливости, предполагает установление публично-правовой ответственности лишь за виновное деяние и ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания.».

Аналогичное по смыслу положение содержится в правовой позиции, определенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 30 июля 2001 года № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве». В частности, в нем указано, что размер административной ответственности определяется с соблюдением вытекающих из Конституции Российской Федерации принципов справедливости наказания, его индивидуализации и дифференцированности. Размер взыскания назначается с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств и может быть снижен правоприменителем. В противном случае, отмечается в указанном Постановлении, несоизмеримо большой штраф может превратиться из меры воздействия в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности, что в силу статей 34 (часть 1), 35 (части 1-3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации недопустимо.

Последующий анализ отдельных положений КоАП покажет, что правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу установления соразмерных административных санкций не была учтена в полной мере при его принятии. Данный недостаток касается как Общих положений, так и Особенной части указанного Кодекса.

#### Дифференциация административной ответственности в разрезе Общих положений КоАП

1. В статье 3.2. Общей части КоАП дан перечень видов административных наказаний, позволяющий дифференцированно подходить к установлению административной ответственности. Если сравнить данный перечень с видами уголовных наказаний, видна большая вариативность административных наказаний, а значит, и больше возможностей для дифференцированного, индивидуального подхода по каждому случаю совершения административного правонарушения. В частности, в Уголовном кодексе Российской Федерации отсутствует такая санкция как конфискация орудия совершения или предмета совершения преступления. Между тем, следуя логике, перечень уголовных наказаний не может быть уже или мягче по сравнению с перечнем видов административных наказаний. В результате, за лицом, совершившим преступление, орудие или предмет совершения преступления сохраняется, а лицо, совершившее аналогичное по содержанию

менее опасное административное правонарушение несет как основную, так и дополнительную административную ответственность. Так, за нарушение правил охраны и использования окружающей природной среды на особо охраняемых природных территориях в качестве дополнительного наказания предусмотрена конфискация орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования (статья 8.39 КоАП), в то время как за совершение данного деяния, повлекшего причинение значительного ущерба, такая дополнительная ответственность не предусмотрена (статья 262 УК). Таким образом, в целях устранения диспропорции при назначении наказаний видится целесообразным дополнение Уголовного кодекса Российской Федерации новым видом дополнительного наказания - конфискацией орудия совершения или предмета преступления.

2. Другим аспектом проблемы дифференцированного подхода при назначении административного наказания является крайне ограниченный по сравнению с указанным в Уголовном кодексе Российской Федерации круг обстоятельств, исключающих административную ответственность лица (крайняя необходимость, малозначительность административного правонарушения). Казалось бы, исходя из меньшей степени общественной опасности административных деяний, перечень указанных обстоятельств должен быть по крайней мере не меньше аналогичного перечня обстоятельств, исключающих преступность деяния (необходимая оборона, причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление, крайняя необходимость, физическое или психическое принуждение, обоснованный риск, исполнение приказа или распоряжения). Однако, на наш взгляд, федеральный законодатель не уделили должного внимания данному вопросу. Ввиду вышеизложенного, полагаем целесообразным изучить вопрос о расширении перечня обстоятельств, при которых деяние или не признается административным правонарушением или административная ответственность за его совершение не налагается.

3. Не содержит КоАП и никаких указаний по поводу квалификации неоднократности административных правонарушений. Поэтому на практике приходится руководствоваться общим правилом о наложении при совершении однородных административных правонарушений административного наказания в максимальном размере. Таким образом, существует потенциальная возможность избежать привлечения к административной ответственности в связи с истечением срока давности.

4. К сожалению, не предусмотрены в КоАП такие виды административной ответственности как отзыв лицензии, приостановление действия лицензии, аннулирование действия лицензии, ликвидация юридического лица, запрет заниматься определенными видами деятельности, хотя указанные меры по своей юридической природе являются именно административно-правовыми и служат наиболее эффективным заслоном в совершении административных правонарушений.

5. Сомнительной и неубедительной представляется позиция федерального законодателя в отношении соотношения административной ответственности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. В

частности, согласно примечанию к статье 2.4 КоАП лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное. Между тем, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 1998 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» отмечено следующее: «В силу требований статьи 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой все равны перед законом, законодатель в данном случае не мог за одно и то же деяние устанавливать неравные виды ответственности (санкции) для предпринимателей в зависимости от того, в какой разрешенной законом форме они осуществляют предпринимательскую деятельность - в форме юридического лица или без образования юридического лица, а также в зависимости от того, каким органам предоставлено право применения этой меры ответственности.». Несоблюдение указанного правового положения привело к ситуации, при которой за совершение одного и того же административного правонарушения с причинением ущерба в одинаковом размере, индивидуальный предприниматель несет административную ответственность, например, в виде наложения штрафа, в десятки раз меньшую по сравнению с административной ответственностью юридического лица. Один из наиболее наглядных примеров – продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг с нарушением санитарных правил (часть 2 статьи 14.4 КоАП), которая влечет наложение административного штрафа на должностных лиц – от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда с конфискацией товаров или без таковой, на юридических лиц – от четырехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда с конфискацией товаров или без таковой. Учитывая наличие индивидуальных предпринимателей, торговый оборот которых может превышать торговый оборот юридических лиц в десятки или даже сотни раз, складывается убежденность в неэффективности назначения наказания без учета размера причиненного ущерба и иных обстоятельств. При этом таких примеров в КоАП содержится в достаточно большом количестве, позволяющем вести речь о необходимости изменения самого концептуального подхода решения данной проблемы. На наш взгляд, административная санкция для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц должна быть единой и зависеть не от формы осуществления предпринимательской деятельности, а от степени общественной опасности правонарушения, характера и размера причиненного ущерба, иных характеристик, связанных непосредственно с самим фактом совершения административного правонарушения, а не с организационно-правовой формой субъекта гражданско-правовых отношений.

#### Дифференциация административной ответственности в разрезе положений Особенной части КоАП

1. При установлении диспозиций ряда составов административных правонарушений не принято во внимание наличие угрозы (потенциальной

общественной опасности) их совершения. В результате – страдает профилактическая, превентивная нацеленность административного законодательства, отсутствует элемент предупреждения совершения административных правонарушений. Так, при нарушении правил и норм техники безопасности возникает реальная угроза причинения вреда жизни и здоровью, имуществу людей, и если лицо, управляющее техникой, способно оценить и понимать факт наличия такой угрозы, оно должно понести соответствующую административную ответственность. Однако, данный вопрос с точки зрения анализа всех существующих составов административных правонарушений на предмет возможности или невозможности угрозы его совершения, не изучен и не нашел адекватного отображения в КоАП.

2. Хотя точка зрения об отсутствии общественно-опасного характера так называемых административных проступков имела место при разработке КоАП, она не нашла своего отражения в самих составах КоАП, в которых опасность в различных ее проявлениях называется в качестве объекта посягательства (возьмем, к примеру, составы, связанные с нарушением правил обращения с техникой и веществами). Поэтому ссылаться на отсутствие общественной опасности административных правонарушений представляется нелогичным и непоследовательным. В результате, ряд административных деяний по необъяснимым с правовых позиций причинам не предусмотрены в составах Особенной части КоАП. Так, анализ статьи 14.3 КоАП (Нарушение законодательства о рекламе) показывает, что ответственности подлежат лица, осуществляющие ненадлежащую рекламу или отказавшиеся от контррекламы, в то время как нормы Федерального закона «О рекламе», утратившие силу с 1 июля 2001 года, предусматривали административную ответственность также за непредоставление в установленный срок сведений по требованию антимонопольного органа и за неисполнение в срок предписаний антимонопольных органов о прекращении нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе и решений об осуществлении контррекламы.

3. Иную категорию неурегулированных административно-правовых деяний составляют запрещенные законодательством действия, за которые однако не предусмотрено ни одной правовой санкции. В частности, данная проблема коснулась сферы обеспечения безопасности полетов. Не останавливаясь на причинах и факторах возрастания аварийности воздушных судов, отметим отсутствие административной ответственности за перегрузы воздушных судов, нарушение их центровки, за небрежное крепление груза в кабине, необоснованное продление ресурсов авиатехники, за утерю полетной информации, а также отсутствие в статьях 11.3 (Действия, угрожающие безопасности полетов) и 11.5 (Нарушения правил эксплуатации воздушных судов) всех вышеперечисленных признаков правонарушений.

4. Отрицательную роль при установлении административной ответственности, на наш взгляд, сыграла расширительная интерпретация вопросов федерального значения в статье 1.3.КоАП, согласно пункту 3 части 1 которой к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное



значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Как результат - достаточно объемный пласт неурегулированных административных отношений при огромном количестве подзаконных актов по вопросам совместного ведения, наличие которых формально не позволяет субъектам Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование вопросов административной ответственности. Возьмем к примеру, признанный утратившим силу Закон Республики Башкортостан «Об административной ответственности за нарушение порядка работы с денежной наличностью и правил эксплуатации контрольно-кассовых машин», в котором были подробно регламентирована административная ответственность за нарушение правил оформления и хранения документации, свидетельствующих о приеме денежных сумм от населения, за нарушение правил учета наличных денежных средств, несоблюдение правил эксплуатации и оформления технической документации контрольно-кассовых машин, несоблюдение порядка расходования наличных денежных средств. Статья 14.5 (Продажа товаров, выполнение работ либо оказание услуг при отсутствии установленной информации либо без применения контрольно-кассовых машин) и статья 15.1 (нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций) КоАП уже не содержат, к примеру, такие признаки данных административных правонарушений как несообщение или несвоевременное сообщение в налоговый орган о смене места эксплуатации контрольно-кассовой машины, доработка или иное изменение технических характеристик ККМ без разрешения уполномоченного органа.

5. Санкции ряда составов административных правонарушений содержат слишком большую разницу между нижним и верхним ее пределами или в ряде составов не дифференцированы санкции в зависимости от характера правонарушения, что необъяснимо с точки зрения необходимости установления административной ответственности, позволяющей избегать фактор субъективного, произвольного усмотрения при рассмотрении административных дел. В этой связи вполне уместен вопрос о соответствии ряда составов КоАП антикоррупционным критериям. В частности, в части 4 статьи 14.17 (Незаконное производство, поставка или закупка этилового спирта) и ст.18.13 (Незаконная деятельность по трудоустройству граждан Российской Федерации за границей) диспозиции норм предусматривают как деятельность без лицензии, так и с нарушением ее условий. За нецензурную брань в общественных местах (часть 1 статьи 20.1) по административному усмотрению может быть наложен штраф в размере 5 МРОТ или лицо может быть подвергнуто административному аресту на срок 15 суток, к тому же признать кару за нецензурную брань соразмерной наказанию в виде административного ареста крайне затруднительно.

6. В ряде составов КоАП содержатся, на наш взгляд, не соответствующие степени общественной опасности слишком мягкие или жесткие санкции. В КоАП вообще отсутствуют какие-либо критерии установления той или иной ответственности. Так, частью 1 статьи 6.2 предусмотрена ответственность в

виде административного штрафа в размере от 20 до 25 минимальных размеров оплаты труда за занятие частной медицинской практикой или частной фармацевтической деятельностью лицом, не имеющим лицензию на данный вид деятельности. В то же время часть 2 статьи 14.1 (Осуществление предпринимательской деятельности без лицензии) предусматривает за такие же действия административный штраф на граждан в размере от 20 до 25 минимальных размеров оплаты труда с конфискацией изготовленной продукции, орудий производства и сырья или без таковой, на должностных лиц – от 40 до 50 МРОТ с конфискацией вышеуказанных предметов или без таковой, на юридических лиц – от 400 до 500 МРОТ с конфискацией вышеуказанных предметов или без таковой. Учитывая значимость такого объекта посягательства как здоровье человека санкция части 1 статьи 6.2 представляется непродуманно мягкой.

7. Вызывает тревогу наличие пусть даже небольшого количества коллизий норм Уголовного кодекса и КоАП как в части диспозиций, так и в части санкций составов преступлений и составов административных правонарушений. Возьмем к примеру ситуацию с нарушением требований стандартов, норм и правил пожарной безопасности, повлекшим возникновение пожара без причинения тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека либо без наступления иных тяжких последствий (часть 3 статьи 20.4 КоАП). Статья 219 Уголовного кодекса содержит уголовную ответственность за нарушение правил пожарной безопасности, повлекшее причинение тяжкого вреда здоровью человека или его смерть. Таким образом, за нарушение правил пожарной безопасности, повлекшее причинение средней тяжести вреда здоровью человека не предусмотрена ни уголовная, ни административная ответственность. Далее, статьей 5.38 КоАП предусмотрена административная ответственность должностных лиц за принуждение к участию в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях на должностных лиц в виде штрафа в размере от 1 до 3 МРОТ, за это же деяние, совершенное должностным лицом с использованием своего служебного положения, статьей 149 УК предусмотрена уголовная ответственность в виде штрафа в размере до 300 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 2-х лет либо лишением свободы на срок до 3-х лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3-х лет или без такового.

В заключение следует отметить следующее. Соблюдение принципов справедливости наказания, его индивидуализации и дифференцированности предполагает формирование законодателем составов административных правонарушений как в полном взаимодействии образующих его элементов, так и путем сопоставления всех составов административных правонарушений и составов преступлений. Соразмерность административной ответственности совершенному деянию должна разрешаться не через субъективное усмотрение правоприменителя, а заложена в самом законодательстве. Реализация данного подхода требует комплексного изучения норм уголовного, административного законодательства с тем, чтобы избежать правовых коллизий и обеспечить равенство граждан перед законом и судом.

*Ямалетдинов Р.Р., зам. зав. отделом конституционного и муниципального законодательства - заведующий сектором*

## **Перспективы совершенствования законодательства о государственной службе**

Значимым для определения путей совершенствования законодательства о государственной службе является ее деление на федеральную государственную службу, которая согласно пункту «т» статьи 71 Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации, и государственную службу субъектов Российской Федерации, которая не упоминается в статье 72 Конституции Российской Федерации. В литературе высказывалось мнение, что вопросы государственной службы относятся к конституционно не закрепленному предмету совместного ведения и сам факт принятия основ заставляет идентифицировать государственную службу как предмет совместного ведения.<sup>1</sup> Ряд авторов полагает, что государственная служба находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов в связи с тем, что к нему относится и установление общих принципов организации системы органов государственной власти.<sup>2</sup> Хотя такая точка зрения в контексте правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, указавшего, что общие принципы организации системы органов государственной власти и государственная служба как профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов - категории разнопорядковые, что не допускает интерпретации одной из них посредством другой, представляется несостоятельной.<sup>3</sup>

Квалифицировать государственную службу в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов возможно путем системного анализа положений статей 72, 76, 77 Конституции Российской Федерации с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, установившего возможность разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов федеральными законами.<sup>4</sup> В соответствии с пунктом 1 статьи 4 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» законодательство Российской Федерации о государственной службе состоит из Конституции Российской Федерации, данного Федерального закона,

<sup>1</sup> Имеется в виду Федеральный закон «Об основах государственной службы в Российской Федерации». - И.А. Умнова. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. - 1999. - № 11.

<sup>2</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / Под ред. Л.А. Окунькова. - М.: ИНФРА-М. - 1998.

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1997 г. № 4-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области о толковании пункта «т» статьи 71, пункта «н» части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации».

<sup>4</sup> Постановление от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ. - 1998. - № 3. - Ст. 429.

федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.<sup>1</sup> В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся также кадры судебных и правоохранительных органов, законодательство о труде.

На федеральном уровне в настоящее время действуют федеральные законы «Об основах государственной службы Российской Федерации», в рамках проходящей административной реформы приняты новые федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» (в мае 2003 года)<sup>2</sup>, «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (со дня его вступления в силу Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» признается утратившим силу).<sup>3</sup> В этой связи перспективы совершенствования законодательства о государственной службе видятся в реализации новаций двух последних законов. Воздерживаясь от их полного перечисления, отметим следующее.

В них предусматривается установление соответствия по типовым должностям разных видов службы, по которым присваиваются классный чин, воинское или специальное звание, дипломатический ранг, унификация порядка присвоения указанных званий, установление новой системы классификации должностей гражданской службы, новые наименования классных чинов гражданской службы, более четко определены права и обязанности государственных служащих, вопросы поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва и управления государственной службой, введение служебной проверки с целью установления факта служебного проступка и сопутствующих ему обстоятельств.

Реализация данных положений предусматривается путем принятия иных нормативных правовых актов. Помимо приведенных данные законы содержат значительное количество иных, отсылочных положений, которые предполагают дополнительное нормативное регулирование, причем в отношении федеральных служащих – актами федерального уровня, а в отношении служащих субъекта Российской Федерации – актами соответственно субъекта Российской Федерации. Это вопросы учреждения должностей государственной службы, установления квалификационных требований к гражданам для замещения должностей государственной службы, утверждение реестра должностей государственной гражданской службы, установление дополнительных требований к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту, установление порядка присвоения классных чинов государственной гражданской службы, регулирование вопросов ведения и хранения личных дел и документов учета государственных служащих, установление содержания и порядка ведения реестра государственных гражданских служащих, установление порядка финансирования государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> СЗ. – 1995. – № 31. – Ст. 2990.

<sup>2</sup> СЗ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

<sup>3</sup> Вступает в силу по истечении шести месяцев после дня его официального опубликования - опубликован в Российской газете. – № 162. – 31.07.2004.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» помимо перечисленных выше вопросов предусматривает регулирование нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации следующих вопросов: утверждение положения о представлении сведений о полученных гражданским служащим доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера гражданского служащего, регулирование вопроса предоставления единовременной выплаты гражданскому служащему субъекта Российской Федерации при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска, установление размеров должностных окладов и окладов за классный чин государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, утверждение перечня должностей гражданской службы, по которым может устанавливаться особый порядок оплаты труда, установление порядка формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и фонда оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, установление случаев, порядка и размеров выплат по обязательному государственному страхованию, порядка и условий командирования гражданского служащего, порядка и условий возмещения расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган, установление порядка заключения договора на обучение между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения в течение определенного срока, утверждение государственного заказа субъекта Российской Федерации на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих субъекта Российской Федерации, включая порядок его размещения, объем и структуру, утверждение положения о кадровом резерве на гражданской службе. Допуская, что по отдельным вопросам есть уже принятые акты, как на уровне Российской Федерации, так и в ее субъектах, с учетом комплексного и системного подхода к их решению, который предпринят в данных законах, представляется целесообразной их доработка.

Поскольку федеральный законодатель, принимая законы о государственной службе, не пошел по пути отдельной законодательной регламентации общих вопросов организации федеральной государственной службы и государственной службы субъектов Российской Федерации, то формально общие вопросы, относящиеся как к федеральной, так и к государственной службе субъектов Российской Федерации, и предусмотренные указанными законами, подпадают под действие пункта «т» статьи 71 Конституции Российской Федерации. Хотя в нем более правильным полагаем вести речь не о федеральной государственной службе в целом, а об отдельных видах федеральной государственной службы – это федеральная служба безопасности, милиция и другие виды. Иначе в содержании рассматриваемых законов невозможно вычленишь те общие вопросы, которые относятся только к

федеральной государственной службе от тех общих вопросов, которые относятся к государственной службе субъектов Российской Федерации. В этой связи дублирование общих норм Федерального закона «О системе государственной службы в Российской Федерации», которые относятся также и к федеральной государственной службе, в законах субъектов Российской Федерации представляется в известной степени дискуссионным.

Таким образом, перспективы совершенствования законодательства о государственной службе видятся в реализации и развитии новелл, иных положений обновленного федерального законодательства о государственной службе, а потом уже с учетом результатов правоприменительной практики – их доработке. Что касается совершенствования законодательства о государственной службе по конкретным направлениям, то с учетом современной ситуации и проводимой административной реформы в России, представляется актуальным остановиться на следующих из них.

1. Изменение системы оплаты труда и социальных гарантий государственных служащих с целью повышения материальной и моральной заинтересованности государственных служащих в результатах своего труда. Здесь может обсуждаться идея о переводе натуральных льгот в денежную форму (по преимуществу) либо в форму обязательного страхования. При этом следует избегать разрыва между гарантиями государственных служащих на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации - подобный разрыв в предоставленных гарантиях будет вызывать отток государственных служащих из одних органов в другие.

2. Создание общегосударственной системы обучения кадров, формирования действенного кадрового резерва, повышение профессионализма и стабильности государственной службы, стимулирование карьерного роста. Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрен ряд новаций в этом направлении. В статье 22 данного Федерального закона говорится о конкурсном подборе кадров на гражданскую службу, но в ней же приведено семь исключений из этого правила, согласно которым из четырех установленных законом категорий гражданских служащих две (руководители, помощники) назначаются без применения конкурсной процедуры. Что же касается других кандидатов в гражданские служащие, то они освобождаются от прохождения конкурса в случае назначения на должности: а) относящиеся к группе младших должностей; б) предусмотренные в специальном перечне; в) замещаемые на основании срочного служебного контракта и т.д. Во всех остальных случаях конкурс проводится только тогда, когда должность замещается не из кадрового резерва. В итоге конкурс, декларированный законом в качестве основной формы комплектования кадров, на деле превращается в исключительный способ поступления на государственную службу.

Относительно самого кадрового резерва статья 64 указанного Федерального закона говорит, что он должен формироваться тоже по результатам конкурса, об условиях и порядке проведения которого закон, однако, умалчивает. Из пункта 2 этой статьи следует, что кадровый резерв создается в основном для замещения вакантных должностей в порядке

служебного роста. Таким образом, гражданам, еще не состоящим на гражданской службе, фактически перекрывается доступ к ней, так как они не имеют возможности участвовать в конкурсе, объявляемом на замещение вакантной должности, и не могут быть включены в кадровый резерв. Получается, что предлагаемая система подбора кадров оказывается в явном противоречии с частью 4 статьи 32 Конституции Российской Федерации, которой предусмотрен принцип равного доступа граждан к государственной службе.

3. Необходимо повышение эффективности правовых механизмов борьбы с коррупционными правонарушениями. Сегодня до сих пор на федеральном уровне не принят закон, регулирующий вопросы борьбы с коррупцией. Как показывает практика, в настоящее время отсутствует комплексный контроль за служебной деятельностью государственных служащих. Уместно в данном случае обратить внимание на то, что статья 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает служебную проверку государственных служащих.

4. Согласование норм обсуждаемых федеральных законов с нормами иных отраслей законодательства. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» можно обнаружить примеры заимствования норм трудового законодательства. Так, часть положений главы 6 дублирует главу 13 Трудового кодекса Российской Федерации, глава 8 имеет много общего с разделами IV и V Трудового кодекса Российской Федерации, глава 12 – с главами 29 и 30 Трудового кодекса.<sup>1</sup> В результате такого выборочного заимствования не все нормы Трудового кодекса Российской Федерации, которые в принципе не противоречат особенностям гражданской службы, но структурно и логически связаны с заимствованными, вошли в рассматриваемый закон. Например, в главу 7 включается текст статей 86 и 88 Трудового кодекса, определяющих требования к обработке и передаче персональных данных работника, но упускаются из виду те нормы, в силу которых работники не должны отказываться от своих прав на сохранение и защиту тайны. Полагаем, что данные нормы законодательства о государственной службе с учетом результатов правоприменительной практики и во взаимосвязи с соответствующими положениями Трудового кодекса должны быть доработаны для обеспечения комплексного правового регулирования в данной сфере.

5. В вышеназванном Федеральном законе следует уточнить ряд понятий и формулировок, связанных, в частности, с категориями должностей государственной гражданской службы, где проблемой становится определение различий между «профессиональным обеспечением» выполнения государственными органами установленных задач и функций (для специалистов) и «иным обеспечением» деятельности государственных органов (для обеспечивающих специалистов). Употребляются термины «труд гражданского служащего», «служебная деятельность» государственного

---

<sup>1</sup> СЗ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.

служащего, «выполнение служебных обязанностей». Думается, что здесь важна определенная степень унификации используемой терминологии.

6. Установление соответствия по типовым должностям разных видов службы, по которым присваиваются классный чин, воинское или специальное звание, дипломатический ранг, унификация порядка присвоения указанных званий должны решаться в комплексе с учетом особенностей и условий государственной службы в субъектах Российской Федерации. На сегодня существуют две самостоятельные системы классных чинов (федеральной государственной службы и государственной службы субъектов Российской Федерации), оптимальное соотношение которых видится важной задачей совершенствования государственной службы в Российской Федерации.

7. Актуальной задачей для субъектов Российской Федерации со дня вступления в силу Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» станет приведение своего законодательства о государственной службе в соответствие с ним, включая принятие нормативных правовых актов по отсылочным нормам.



*Гайнитдинов А.М.,  
главный специалист отдела  
конституционного и муниципального  
законодательства*

## **Вопросы разграничения предметов ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации**

1. Согласно статьям 5 и 65 Конституции Российской Федерации Российская Федерация состоит из равноправных субъектов Российской Федерации — из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Применительно к теме настоящего исследования важно, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации, наряду с иными, находится установление общих принципов организации местного самоуправления (пункт “н” статьи 72 Конституции Российской Федерации). В настоящее время эти общие принципы установлены Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 года №131-ФЗ<sup>1</sup>.

Анализ положений о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ позволяет утверждать, что роль субъектов Российской Федерации в регулировании местного самоуправления возросла. Это выражается, в частности, в следующем – правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом если субъекты Федерации осуществляют государственную власть в пределах своей территории, то местное самоуправление в соответствии с частью 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации осуществляется на уровне городских, сельских поселений и других территорий (например, в районах, районах в городе и др.), входящих в состав территорий субъекта Федерации, с учетом исторических и иных местных условий. В связи с этим естественна постановка вопроса о том, на какой основе и в каком порядке осуществляются взаимоотношения между субъектом Федерации и местным самоуправлением.

---

<sup>1</sup> «Собрание законодательства Российской Федерации» 06.10.2003 г, №40, ст.3822

Анализ Конституции РФ и действующего законодательства позволяет утверждать, что эти взаимоотношения строятся на тех закрепленных в Конституции РФ основополагающих положениях, в которых выражается сущность местного самоуправления и его взаимоотношений с этими органами государственной власти. Это тем более важно подчеркнуть, что в России ныне, по существу, происходит процесс становления системы местного самоуправления, его организационных форм, содержание которого определяется, с одной стороны, демократическим федеративным устройством Российского государства, его правовой системой, а с другой — историческими, географическими, демографическими и иными региональными особенностями республик и других субъектов Российской Федерации.

Значимость конституционных основ местного самоуправления определяется тем, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации, включающей в себя территории ее субъектов, а законы и иные нормативные акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. При этом органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации (части 1 и 2 статьи 15 Конституции РФ).

2. Следует отметить еще одно немаловажное для местного самоуправления в России обстоятельство: 5 мая 1998 года Государственная Дума ратифицировала Европейскую Хартию о местном самоуправлении<sup>1</sup>, приняв Федеральный закон от 11.04.1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления»<sup>2</sup>, принятую Советом Европы в мае 1990 года. Тем самым Европейская Хартия о местном самоуправлении в силу части 4 статьи 15 Конституции РФ стала составной частью правовой системы России. Проблемы взаимоотношений между федеральным центром, субъектами Федерации и местным самоуправлением, разделение между ними предметов ведения и компетенций относятся к числу наиболее приоритетных. Они являются одновременно и одними из самых острых, затрагивая важнейшие интересы регионов различных уровней. Это особенно относится к нынешним отношениям между субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Негативное воздействие на них оказывает постоянная нехватка ресурсов у органов местного самоуправления, связанная, не в последнюю очередь, с укоренившейся практикой “спускать” решение многих социальных задач общегосударственного значения с федерального уровня на местный. Из-за этого страдает не только выполнение ими своих собственных функций, но и взаимодействие с субъектами Федерации.

Взаимоотношения субъектов Федерации и органов местного самоуправления во многом определяются общим социально-экономическим состоянием страны. Особенно большое влияние на них оказывают решения, принимаемые на федеральном уровне. Вместе с тем было бы ошибкой

<sup>1</sup> «Собрание законодательства Российской Федерации», 07.09.1998 г., №36, ст. 4466

<sup>2</sup> «Собрание законодательства Российской Федерации», 13.04.1998 г., №15, ст. 1695

связывать решение региональных и местных проблем только с действиями (или бездейтельностью) центра. В широком наборе форм и методов управления, используемых в ней для нормализации социально-экономического положения, важное место принадлежит взаимодействию субъектов Федерации с органами местного самоуправления. Существуют значительные резервы его активизации: один из них — развитие связей “по горизонтали”, в том числе и между самими муниципальными образованиями.

Между тем, как показывает зарубежный и пока еще не очень большой отечественный опыт, широкое развитие местного самоуправления является весьма эффективным способом решения большого круга территориальных проблем и важным инструментом реализации целей региональной и местной политики. Оно позволяет освободить органы государственной власти субъектов Федерации от выполнения несвойственных им функций и сосредоточить их усилия на реализации задач, закрепленных за ними Конституцией РФ. Поэтому “всемерное содействие муниципальному уровню власти, прежде всего завершение формирования экономической базы местного самоуправления, его правовая защита, являются не только конституционной обязанностью государства, но и важнейшей политической задачей” (из Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации<sup>1</sup>).

В современной системе экономических отношений специфика современного этапа развития федеративных отношений в Российской Федерации во многом определяется эффективностью взаимоотношений между вертикалями представительной и исполнительной власти. Ведущую роль в решении этой задачи должно сыграть взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления. Именно в этом звене совершается качественный переход от государственного управления к общественному самоуправлению. Это связано с тем, что на уровне местного самоуправления, т.е. непосредственного взаимодействия органов власти с предприятиями и отдельными гражданами, достигают критического значения информационные перегрузки в системе управления. А значит, необходим переход от преимущественно административных методов к методам координационного управления, что и образует главное “технологическое” отличие местного, общественного самоуправления от государственного управления. На современном этапе важным звеном в решении этих задач становится местное самоуправление. Направления его развития заданы Конституцией РФ и Федеральным законом от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Заложенные в нем принципы — формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением

---

<sup>1</sup> «Российская газета», №47, 07.03.1997г.

автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения; охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения; планирование застройки территории поселения, территориальное зонирование земель поселения, установление правил землепользования и застройки территории поселения, изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения и ряд других — сохраняют свою полную актуальность и сегодня, поэтому центр тяжести практической работы переносится на их реализацию. Главная трудность на этом пути — специфика модели воспроизводства, сложившейся в России в 1992-1994 гг. в результате либерализации несбалансированной экономики, унаследованной от бывшего СССР. Основными чертами этой модели являются: относительно умеренное снижение уровня жизни и занятости по сравнению со спадом материального производства; формирование на базе энергосырьевых производств экспортного сектора, обеспечивающего валютной выручкой половину ресурсов товарооборота (за счет импорта) и почти треть государственных расходов; формирование механизма косвенного субсидирования экспорта за счет резкого снижения относительных цен на продукцию обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства; компенсирующая роль неплатежей и бартера в качестве инструментов балансирования финансовых дефицитов.

К настоящему времени запас прочности этой системы практически исчерпан: иссякли возможности поддержки потребления и занятости за счет дальнейшего снижения оборонных расходов и инвестиций; энергосырьевой сектор перестал выдерживать экономическую и внеэкономическую нагрузку, а перерабатывающая промышленность и сельское хозяйство не могут ее принять из-за резкого падения эффективности и сохранения избыточной занятости; разрушен балансирующий финансовый механизм, опиравшийся на инфляционные доходы.

В этих условиях возможность выхода страны из экономического кризиса во многом зависит от координации действий субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Необходимость такой координации диктуется принципиальной общностью задач устойчивого развития, субъектами которого, в равной степени, выступают и регионы, и местные сообщества. Главные из этих задач: сбалансированное социально-демографическое развитие районов и местных общин на основе предоставления всем гражданам необходимого набора социальных услуг независимо от места жительства; повсеместное стимулирование экономической активности и занятости при условии сохранения определенного баланса между районами; охрана и улучшение окружающей среды.

В конкретных условиях сегодняшней России это значит, что именно субъекты Федерации и органы местного самоуправления должны взять на себя инициативу контроля за процессами воспроизводства труда, капитала и природных ресурсов. Эту функцию должны обеспечить территориальные системы мониторинга занятости населения и состояния окружающей среды.

В ближайшей перспективе взаимодействие субъектов Федерации с органами местного самоуправления будет определяться: необходимостью создания на новой, демократической основе эффективной структуры исполнительной власти; потребностями финансирования региональных программ; формированием новой системы финансирования региональной и местной инфраструктуры, основанной на долевом участии государства, местных органов и частного сектора.

Создание эффективной вертикали исполнительной власти требует перехода от нынешней организации российского рынка (отражением чего стала сверхконцентрация финансовой и торгово-посреднической деятельности в Москве) к более демократической, основанной на пространственном рассредоточении капитала и собственности. Материальной основой такого рассредоточения станут современные информационные технологии, такие как Интернет, позволяющие, при относительно небольших издержках, покончить с изоляцией российской глубинки, интегрировать ее в глобальную сеть деловых и человеческих контактов.

Механизм взаимодействия субъектов Федерации с органами местного самоуправления должен обеспечивать решение не только текущих, но и долгосрочных задач территориального развития. Поэтому его важной составной частью является разработка и реализация территориальных программ.

Сейчас региональные программы в стране фактически свертываются. Так, в 1995 г. на 40 регионально-отраслевых и 20 собственно региональных программ приходилось всего 7% расходов федерального бюджета. В Законе о федеральном бюджете на 1996г.<sup>1</sup> была дана — в п.19 статьи 16 “Прочие расходы” — лишь общая запись: “федеральные программы по развитию регионов — 2475350,6 млн. руб.”. В результате, 15 программ финансировалось только “в рамках первоочередных мероприятий и отдельных объектов”. А еще по 25 уже начатым программам вообще было отказано в финансировании. Не улучшилось положение и в 1997 г.: региональные программы упоминаются в тексте Закона о бюджете<sup>2</sup> лишь эпизодически, в связи с реализацией других программ. А в Послании Президента Федеральному Собранию и Среднесрочной программе Правительства (кроме приложений) они не упомянуты вообще.

Сложившаяся в России налоговая система, в принципе, неспособна, обеспечить устойчивое распределение бюджетных средств между уровнями бюджетной системы в соответствии с их функциями: она предполагает интенсивное перераспределение бюджетных доходов и расходов (т.е. крупномасштабные встречные потоки финансовых ресурсов между различными уровнями) и постоянную изнурительную борьбу за установление нормальных отчислений от федеральных налогов в бюджеты регионов.

В этих условиях основным направлением развития финансового федерализма должно стать расширение функций и потенциала региональных и

<sup>1</sup> «Собрание законодательства Российской Федерации», 01.01.1996, №1, ст. 21

<sup>2</sup> «Собрание законодательства Российской Федерации», 03.03.1997, №9, ст. 1012

местных органов управления по мобилизации и эффективному использованию дохода от собственности.

До последнего времени действия регионов и органов местного самоуправления в управлении собственностью были подчинены общей линии федерального Центра на ускоренную приватизацию. Основное внимание уделялось разграничению собственности между различными территориальными уровнями; передача ее в частный сектор совершалась по искусственно заниженным ценам. В этих условиях на первый план выдвигается задача управления государственной и муниципальной собственностью. Центральный вопрос здесь — мобилизация дохода от собственности. В нормальной экономике именно он служит основным источником инвестиций. В России, на наш взгляд из-за непродуманной приватизации контроль над использованием дохода от собственности практически утрачен.

В этой ситуации инициативу управления государственной и муниципальной собственностью должны взять на себя субъекты Федерации и органы местного самоуправления. Деятельность их комитетов и фондов имущества должна быть переориентирована с приватизации на извлечение максимума доходов из принадлежащей им собственности. Важным инструментом общественного контроля над использованием дохода от собственности мог бы стать налог на собственность. Им должна облагаться не всякая, а только крупная собственность. Мелкую частную собственность в пределах социальной нормы целесообразно освободить от налога на собственность.

Установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Целью государственных органов является при этом обеспечение реальности местного самоуправления путем создания законодательных основ его финансовой самостоятельности, регулирования взаимоотношений бюджетов различных уровней, определения порядка формирования, владения и распоряжения муниципальной собственностью. В условиях самоуправления население становится коллективным собственником территории и имущества муниципального образования, которыми и управляет через посредство выборных местных органов в интересах всех граждан. Основной экономической функцией самоуправления является обеспечение на местном уровне нормального хода воспроизводственных процессов — воспроизводства населения и трудовых ресурсов, окружающей среды, общественного продукта, территориальной организации хозяйства и населения. Для этого муниципальный орган должен иметь экономическую базу и правовые возможности.

Финансовые ресурсы местного самоуправления формируются за счет бюджетных и внебюджетных средств. Местные органы власти должны самостоятельно разрабатывать, утверждать и исполнять свои бюджеты. Вмешательство вышестоящих органов в бюджетный процесс не допускается. В то же время они отвечают за соответствие местных бюджетов нормативам минимальной обеспеченности.

В реальности, однако, большинство муниципальных образований являются сегодня дотационными. Падение производства резко снижает налоговые поступления. Убыточны (как правило) предприятия коммунального хозяйства. Из-за плачевного состояния региональных бюджетов затягивается процесс передачи ведомственного жилья и объектов социально-культурного назначения на баланс местных органов. В общем, получив юридическую самостоятельность, города, поселки и другие муниципальные образования не получили пока экономических возможностей для ее реализации.

Выходом из этого положения могло бы стать повышение доли налоговых поступлений, остающихся в распоряжении местных органов.

В условиях перехода к рынку разграничение властных полномочий должно осуществляться не только по горизонтали — между законодательной и исполнительной властью, но и по вертикали — между государством и органами местного самоуправления. Этот процесс должен опираться на прочную правовую базу, обеспечивающую разграничение, делегирование и перераспределение соответствующих функций и полномочий. В основе разграничения функций по вертикали должны лежать процессы воспроизводства — населения и рабочей силы, общественного продукта и капитала, элементов окружающей среды. Различные уровни власти должны выполнять в этих процессах свои конкретные функции. Так, федеральные власти разрабатывают государственную политику, направленную на реализацию конституционных прав граждан, и создают финансовый и законодательный механизмы ее реализации. Субъекты Федерации проводят эту политику на региональном уровне: определяют стратегические направления развития экономики и реализации федеральных программ, формируют свои собственные программы комплексного развития территории, осуществляют экономическое регулирование отраслей инфраструктурного комплекса — транспорта, энергетики, связи и информатики, жилищно-коммунального хозяйства, жилищного и дорожного строительства, газификации.

Муниципальные образования выступают — через органы местного самоуправления — как самостоятельные субъекты территориальной организации населения и размещения производства. Организуя функционирование отраслей коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания, они обеспечивают удовлетворение самых настоятельных потребностей, возникающих в рамках ежесуточного жизненного цикла. На уровне всех муниципальных образований должны реализовываться минимальные социальные стандарты. Они устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Федерации, однако отвечают за их выполнение органы местного самоуправления. Для этого используется механизм гарантирования минимальной бюджетной обеспеченности, который также может быть реально задействован только на уровне субъектов Федерации.

**3. Разграничение компетенции государственных и муниципальных органов власти - довольно сложная и актуальная проблема.**

Для дополнительной идентификации властных полномочий органов местного самоуправления согласно перечню вопросов местного значения, установленному в ст. 14, 15, 16 Федерального закона "Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации", целесообразно выделить следующие критерии:

- вопросы, входящие в компетенцию органов местного самоуправления, должны касаться, прежде всего, интересов населения соответствующего муниципального образования;
- решаемые органами местного самоуправления вопросы должны составлять необходимый компонент повседневной жизни;
- решение данных вопросов может быть осуществлено исключительно по месту жительства граждан, где для этого созданы необходимые условия и механизмы;
- реализация стоящих перед органами местного самоуправления задач требует подключения общественного компонента в виде органов территориального общественного самоуправления и других общественных формирований населения;
- немаловажным фактором при отнесении тех или иных вопросов к ведению муниципальных органов власти является также способность населения проконтролировать исполнение и объективно оценить результаты решения этих вопросов.

На наш взгляд данные критерии могут служить примерным ориентиром при градации вопросов управления местного и государственного значения.

Заметим, и в проблемах местного значения есть государственный компонент. Так, к ведению муниципальных образований относится организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального образования, а также организация отдыха детей в каникулярное время. Если деятельность органов местного самоуправления предполагает поддержание в необходимом состоянии материальной части учебных заведений, создание благоприятных условий для организации и проведения учебных занятий, то вопросы организации и развития муниципальных учреждений образования не могут не включать в себя установленные государством стандарты образования, условия приема и аттестации учащихся. Таким образом, если первый уровень дифференциации компетенции государственных и муниципальных органов власти осуществляется по предметам ведения, то второй, более глубокий уровень дифференциации компетенции, осуществляется уже внутри сферы ведения местного самоуправления. Выделяются соответствующие участки управления, определяются приоритетные направления деятельности. В области охраны общественного порядка, приоритетным для государства является борьба с организованной преступностью, с терроризмом. Для муниципалитетов же это преимущественно борьба с правонарушениями в сфере мелкой торговли и санитарии. Сказанное, конечно, не означает, что государство и муниципалитеты должны равнодушно относиться к правонарушениям, совершенным не "в их сфере". Наоборот, у государственных и муниципальных органов есть общие, требующие совместного решения вопросы. Вот здесь-то,



уже на третьем уровне дифференциации компетенции государственных и муниципальных органов власти, необходимо взаимодействие не по предметам ведения и участкам управления, а по инструментам, которые используют при решении общих задач государственные и муниципальные органы власти. В частности, в борьбе с терроризмом муниципалитеты, не имеющие, в отличие от компетентных государственных органов и силовых структур, необходимых полномочий, профессионального кадрового состава, техники и оружия, могут оказать неоценимую помощь в профилактике этих опасных правонарушений с привлечением широкого круга находящихся в их непосредственном ведении общественных территориальных структур и населения.

Установление оптимального объема компетенции органов местного самоуправления, если исходить из действующего законодательства и местных условий, - лишь часть решения проблемы оптимальности функционирования местного самоуправления. Как известно, управленческие задачи не всегда должным образом финансируются и обеспечиваются материальными ресурсами. В подобной ситуации приходится выбирать между важными и очень важными задачами местного самоуправления. Так возникает проблема приоритетов в местном самоуправлении.

Особенность российского законодательства о местном самоуправлении состоит в том, что в нем не предусмотрено разделение полномочий органов местного самоуправления на обязательные и факультативные, хотя во многих странах мира такое разделение полномочий имеет место.

В отличие от деятельности государственных органов, где наблюдается жесткая зависимость между качеством и эффективностью осуществления государственной функции и ее материальным сопровождением, в местном самоуправлении такая зависимость гораздо слабее. "Виной" тому является общественный элемент местного самоуправления, который вносит в механизм самоуправления новые, нематериальные стимулы, выражающиеся в общих, коллективных интересах (навести порядок и благоустроить прилегающую к жилому дому территорию, обезопасить жильцов дома от квартирных краж и т.п.). Весь вопрос только в том, как заставить механизм общественных сил работать.

Изначально должен существовать личный интерес члена муниципального сообщества в решении той или иной общественной проблемы. Именно силами общественности можно и нужно решать многие дела, не прибегая к исключительным полномочиям государственных и муниципальных органов власти. Это будет способствовать определенному структурированию и интеграции общественных сил. При этом равномерно станут формироваться и властные полномочия структур общественного самоуправления.

Конечно, простым декларированием или насаждением со стороны государства территориальных и других органов и форм общественного самоуправления проблему формирования и укрепления данного института не решить. В недавнем прошлом уже существовала система уличных, квартальных, домовых комитетов и иных подобных образований, и функционировала она по определенным правилам, которые устанавливались не населением, а государственными органами. Для того чтобы органы

общественного самоуправления были созданы и с полной отдачей начали функционировать в новых обстоятельствах, нужны иные идеологические условия и установки. Но сами по себе, внезапно, эти основы и установки не появятся. Психология и идеология людей должна "дозреть" до определенного уровня понимания себя как частички местного сообщества.

Все это, конечно, не значит, что государство должно спокойно наблюдать за процессом становления культурных и нравственных традиций населения. Уже сейчас следует предпринять определенные меры по расширению возможности участия территориального общественного самоуправления в решении соответствующих задач муниципальных образований. Это проблемы детской безнадзорности, социального обслуживания одиноких престарелых граждан и инвалидов, благоустройства и санитарного состояния территорий жилых домов, профилактики и пресечения правонарушений и многие другие. Постепенное расширение общественного элемента в алгоритме осуществления функций местного самоуправления позволяет существенно расширить возможности местного самоуправления.

*Еникеева В.А., зав. отделом  
законодательства по социальным  
вопросам, систематизации  
законодательства и информационно-  
правового обеспечения*

### **О гарантиях прав граждан на бесплатную медицинскую помощь (о бюджетном финансировании, медицинском страховании и платных услугах в системе здравоохранения)**

Статья 41 Конституции Российской Федерации закрепила право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения должна оказываться гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений. Таким образом, Основным законом страны гарантируется оказание гражданам в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения бесплатной медицинской помощи и определены источники ее финансирования – средства бюджетов соответствующих уровней, средства обязательного медицинского страхования и другие поступления.

Согласно статье 20 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан<sup>1</sup> бесплатная медицинская помощь предоставляется в объемах, предусмотренных программами государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. На федеральном уровне Программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 1998 года № 1096<sup>2</sup>. Программа содержит перечень видов и объемы медицинской помощи, предоставляемой населению бесплатно, базовую программу обязательного медицинского страхования и порядок формирования подушевых нормативов финансирования здравоохранения, обеспечивающих предоставление гарантированных объемов медицинской помощи.

На основе указанной Программы органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрабатывают и утверждают территориальные программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи, которые могут предусматривать предоставление дополнительных объемов и видов медицинской помощи за счет средств субъектов Российской Федерации.

Ежегодно аналогичная программа утверждается и в Республике Башкортостан. Так, постановлением Правительства Республики Башкортостан от 10 февраля 2004 года № 18 «Об организации медицинской помощи населению и финансировании здравоохранения Республики Башкортостан в 2004 году»<sup>3</sup> утверждена Программа государственных гарантий оказания

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РФ, 1993, № 33, ст. 1318.

<sup>2</sup> СЗ РФ, 1998, № 38, ст. 4811.

<sup>3</sup> Ведомости ГСК, Президента и Правительства Республика Башкортостан, 2004, № 5 (179), ст. 261.

бесплатной медицинской помощи гражданам в Республике Башкортостан на 2004 год. Программа определяет виды, объемы, условия оказания и финансирования медицинской помощи, предоставляемой населению бесплатно, и включает в себя Республиканскую программу обязательного медицинского страхования граждан в Республике Башкортостан на 2004 год, перечень заболеваний, видов медицинской помощи, мероприятий, учреждений и структурных подразделений здравоохранения, финансируемых за счет средств бюджета Республики Башкортостан, бюджетов районов и городов, местных бюджетов.

Таким образом, финансирование программ государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов и средств обязательного медицинского страхования. То есть в России используется бюджетно-страховая модель финансирования здравоохранения. В прогнозных расчетах на 2004 год заложено следующее соотношение этих источников: на федеральный бюджет приходится 8,7% всех расходов на здравоохранение, бюджеты регионов – 64,3%, средства фондов обязательного страхования – 27%<sup>1</sup>.

Система обязательного медицинского страхования (ОМС) была введена с принятием в 1991 году Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» с целью привлечения дополнительных средств на здравоохранение, более эффективного использования ресурсов и повышения качества медицинского обслуживания. На начало 2004 года договорами об ОМС охвачено около 130 млн. (почти 90%) жителей Российской Федерации. На договорной основе с фондами обязательного медицинского страхования работают около 6,5 тыс. амбулаторно-поликлинических и 4,4 стоматологических учреждений. Средства ОМС занимают второе место среди источников финансирования здравоохранения.

Несмотря на законодательное закрепление различных источников финансирования оказания бесплатной медицинской помощи и вливания в систему здравоохранения значительных бюджетных средств и страховых взносов, ситуация складывается таким образом, что в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения все больше и больше оказывается платных медицинских услуг. Расходы на медицинские нужды все больше перемещаются на население. Легальная и теневая оплата медицинских услуг и приобретение лекарственных средств населением составляют, по разным оценкам, от 24 до 45% совокупных расходов государства и населения на здравоохранение<sup>2</sup>. При этом следует отметить, что Конституция Российской Федерации не предусматривает оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях на платной основе, то есть за счет средств самих граждан.

---

<sup>1</sup> Е.В. Кравченко, Л.С. Ржаницына. Законодательное обеспечение реформ в здравоохранении. Аналитический вестник Совета Федерации, 2004, №9 (229), с. 45

<sup>2</sup> Е.В. Кравченко, Л.С. Ржаницына. Законодательное обеспечение реформ в здравоохранении. Аналитический вестник Совета Федерации, 2004, №9 (229), с. 45

Конституционные гарантии бесплатной медицинской помощи носят декларативный характер и не сбалансированы с финансовыми ресурсами, а права граждан на ее получение четко не определены. По данным ВОЗ Россия находится в предпоследней пятерке из 196 стран по реализации такой цели здравоохранения как «справедливое финансирование»<sup>1</sup>. На практике это означает снижение доступности медицинской помощи определенного качества для основной части населения. В результате человек, имеющий низкие доходы, не может получить необходимую ему, по состоянию здоровья, медицинскую помощь. Как следствие, нарастает платность при получении медицинской помощи, в том числе в теневых формах. Все больше средств массовой информации называют сферу здравоохранения одной из наиболее коррумпированных. «Коррупция среди части медицинских работников – факт, к сожалению неоспоримый», - подтверждает председатель Комитета Государственной Думы по охране здоровья Т. В. Яковлева<sup>2</sup>.

Ситуация настолько обострилась, и российская система здравоохранения нуждается в реформировании до такой степени, что эту проблему неоднократно подчеркивал в своих посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В. В. Путин. Так, еще 3 апреля 2001 года он отметил: «На основе сети бюджетных медицинских учреждений у нас сформировалась скрытая, но почти узаконенная система платной медицинской помощи, в которой подчас царит произвол и нет вообще никакой социальной справедливости. Задача этого года – повысить реальную доступность и качество бесплатной медицины для широких слоев населения»<sup>3</sup>. Однако, с тех пор прошло более 3 лет, положение в системе здравоохранения не изменилось. В последующих посланиях Федеральному Собранию Президент России вновь обращался к названной проблеме. 26 мая 2004 года он подчеркнул: «И по сей день во всей системе предоставления медицинских услуг их качество и доступность продолжают снижаться, а затраты только растут. А люди так и не понимают, что могут получить бесплатно, а за что должны доплачивать.... Между тем по важнейшим показателям здоровья Россия уступает многим странам. Так, продолжительность жизни у нас на 12 лет ниже, чем в США, на 8 лет ниже, чем в Польше, и на 5 лет ниже, чем в Китае.»<sup>4</sup> В результате население страны вот уже второе десятилетие продолжает сокращаться, причем тенденция депопуляции, судя по прогнозам ученых, не изменится и в следующие десятилетия. При этом работники здравоохранения относятся к одной из самых малооплачиваемых категорий. Система и уровень оплаты труда не мотивируют их к качественной и результативной работе.

Что привело к такой деформации бесплатной медицины? Основной причиной, как правило, в первую очередь, называют недофинансирование отрасли. Но направление дополнительных средств в здравоохранение в связи с неэффективностью ее организационно-финансовых механизмов не изменит

<sup>1</sup> Н.Б. Найговзина. Проблемы охраны здоровья, здравоохранения и возможные меры их решения. Там же, с. 10

<sup>2</sup> Журнал «Российская Федерация сегодня», 2004, № 8, с. 50

<sup>3</sup> «Российская газета», 2001, 4 апреля

<sup>4</sup> «Российская газета», 2004, 27 мая

ситуацию. Нельзя отметить и вполне оправданный вопрос: эффективно ли используются средства, направляемые в данную сферу? Ведь в отрасль здравоохранения вкладываются немалые бюджетные средства и средства обязательного медицинского страхования. Одной из причин является и то, что в условиях бюджетного недофинансирования отрасли здравоохранения средства ОМС оказались по своей сути бюджетно-замещающими, а поэтому страховой ресурс ОМС использовался на другие цели. В частности, в Республике Башкортостан, в нарушение законодательства, средства ОМС направлялись на оплату медицинскими учреждениями коммунальных услуг, хотя содержание медицинских учреждений, в том числе и коммунальные услуги, должны оплачиваться за счет средств соответствующих бюджетов. Это, в свою очередь, привело к другой причине слабого развития страховых механизмов: объем и качество медицинского лечения не зависит от накопленных страховых прав застрахованных.

Существующая многоканальность финансирования и различный правовой режим расходования финансовых средств бюджетов всех уровней, обязательного и добровольного медицинского страхования, платных услуг, тоже является причиной их неэффективного расходования. Как отмечает Т. Яковлева «за одну процедуру мы порой платим дважды», имея в виду налоги в бюджеты и взносы на обязательное медицинское страхование, «и вопрос ставится сегодня о том, чтобы деньги шли единым потоком через систему обязательного медицинского страхования, что обеспечит контроль за их использованием»<sup>1</sup>.

Кроме того, система финансирования здравоохранения за счет средств бюджетов всех уровней и обязательного страхования запутанна, неупорядочена, зачастую дублирует одни и те же статьи расходов, в результате к ней применима поговорка: «где густо, где пусто».

Согласно статье 20 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан дополнительные медицинские и иные услуги могут предоставляться гражданам на основе программ добровольного медицинского страхования, а также за счет средств организаций, своих личных средств и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

13 января 1996 года Правительство Российской Федерации издало постановление № 27 «Об утверждении Правил предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями»<sup>2</sup>. Оно-то и открыло шлагбаум для распространения платных услуг практически во всех лечебных учреждениях, в том числе государственных и муниципальных. Выводы социологов, исследовавших эту проблему таковы: необходимость оказания медицинской помощи и оплаты труда медицинских работников совпала с проблемами финансирования отрасли здравоохранения с 1992 по 1998 годы и потребовала введения платных услуг; параллелизм платных и бесплатных услуг в одном государственном учреждении сыграл плохую роль.

<sup>1</sup> Т. Яковлева. «Врач, исцелись сам». Журнал «Российская Федерация сегодня», 2004, № 8, с. 51

<sup>2</sup> СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 194.

Согласно вышеупомянутым Правилам платные медицинские услуги населению предоставляются медицинскими учреждениями в виде профилактической, лечебно-диагностической, реабилитационной, протезно-ортопедической и зубопротезной помощи. При этом установлено, что государственные и муниципальные медицинские учреждения оказывают платные медицинские услуги населению по специальному разрешению соответствующего органа управления здравоохранения.

Следует отметить и противоречивость статуса медицинских учреждений. Как уже было подчеркнуто, Конституция Российской Федерации определила, что государственные и муниципальные медицинские учреждения оказывают гражданам бесплатную медицинскую помощь, а нормы Гражданского кодекса Российской Федерации определяют, что учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируется им полностью или частично. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет собственник имущества. То есть, оказание государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения платных услуг противоречит как Конституции Российской Федерации, так и Гражданскому кодексу Российской Федерации.

Хотя Правилами и оговорено, что они определяют порядок и условия предоставления платных медицинских услуг, дополнительных к гарантированному объему бесплатной медицинской помощи, на практике пациенту нередко предлагают оплатить медицинские услуги, которые по закону являются бесплатными.

Проанализируем, за что пациент доплачивает согласно законодательству. Во-первых, за услуги, дополнительные к обычным бесплатным: диагностика и лечение с использованием новых медицинских технологий; проведение врачебных осмотров для получения водительских прав, охотничьего оружия; помещение в палату повышенной комфортности и др. Во-вторых, за услуги в обход установленного порядка – операция без очереди; лечение сельского жителя в областной больнице без направления от врача по месту жительства. В-третьих, за более высокое качество услуг по сравнению с принятыми стандартами. При этом стандарты бесплатного лечения заметно снизились. Например, раньше больной получал комплексное лечение всех имеющихся у него заболеваний. Сейчас бесплатная помощь сужается до лечения только одной, в данный момент обострившейся патологии. При этом предлагается отдельно заплатить за консультации у других специалистов, за диагностические исследования сопутствующих заболеваний.

Таким образом, необходимость реформирования здравоохранения налицо. Главную цель в этом направлении определил в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации: «Главная цель модернизации российского здравоохранения – повышение доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения. Из этого прежде всего следует, что гарантии бесплатной медицинской помощи должны быть общеизвестны и понятны. И по каждому

заболеванию должны быть выработаны и утверждены стандарты медицинских услуг – с обязательным перечнем лечебно-диагностических процедур и лекарств, а также с минимальными требованиями к условиям оказания медпомощи. ...И только дополнительная медпомощь и повышенный уровень комфортности ее получения должны оплачиваться пациентом.»<sup>1</sup>

Реформирование здравоохранения необходимо начать прежде всего с модернизации законодательства в данной сфере. Безусловно, создана солидная законодательная база об охране здоровья граждан, но основополагающие законодательные акты, принятые: в 1991 году Закон Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»<sup>2</sup>, в 1993 году Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан<sup>3</sup>, в свое время сыграли положительную роль, но явно устарели. Проект Федерального закона «О здравоохранении в Российской Федерации» был принят 5 лет назад и только в 2004 году участники «круглого стола» на тему «О совершенствовании законодательства в сфере здравоохранения Российской Федерации», проведенного Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, признали необходимость его скорейшей доработки и принятия.

Необходимо ускорить также принятие федеральных законов «О государственных гарантиях медицинской помощи гражданам в Российской Федерации», «О правах пациентов» и «О регулировании частной медицинской деятельности».

Что касается путей совершенствования финансирования здравоохранения позиции ученых и специалистов зачастую полярные. Одни считают наиболее предпочтительным завершение перехода к страховому финансированию медицинских организаций.<sup>4</sup>

Между тем, ряд ученых Российского онкологического центра им. Н.Н. Блохина М. Давыдов, Л. Гусев, Е. Малыгин, В. Сагайдак считают, что «экономическая целесообразность отказа от страховой медицины налицо» поскольку она породила мощное бумаготворчество, громадную армию чиновников и посредников, растаскивающих эти деньги. Они отмечают, что значительная часть средств ОМС идет на содержание фондов и страховых компаний, в лечебные учреждения поступают только остатки средств. Интересы страховых организаций лежат в сфере сокращения выплат по страховому полису, то есть искусственному удешевлению медицинских услуг. По их мнению, эти средства наряду с бюджетными вливаниями и проще, и целесообразнее направлять в управления здравоохранения, где работают профессионалы, заинтересованные в повышении качества лечения. И приводят пример Англии: там, когда подсчитали, что 25 процентов собираемых средств на нужды медстрахования уходят на содержание чиновников и посредников,

<sup>1</sup> «Российская газета», 2004 год, 27 мая, № 109

<sup>2</sup> ВСНД и ВС РФ, 1991, № 27, ст. 920.

<sup>3</sup> ВСНД и ВС РФ, 1993, № 33, ст. 1318

<sup>4</sup> Шишкин С. В. Социальное положение и уровень жизни населения России, с. 358-359



отказались от обязательного медицинского страхования и только выиграли от этого. В США также стремятся к возврату бюджетного здравоохранения<sup>1</sup>.

Результаты практики применения ОМС в России таковы, что не реализованы ни одно из его преимуществ: не сформированы стимулы к экономии финансовых ресурсов по причине их катастрофического дефицита, не повысилось качество медицинского обслуживания застрахованных, которые, по-прежнему, не стремятся вести здоровый образ жизни, а страхователи и страховщики, по-прежнему, экономически не заинтересованы заниматься его пропагандой или профилактикой заболеваний. Поэтому дальнейшее развитие ОМС требует внедрения экономико-правовых механизмов, направленных на обеспечение сбалансированности доходов системы ОМС и ее обязательств по предоставлению гарантированной медицинской помощи застрахованным гражданам.

В разработанной Академией труда и социального развития Концепции социального государства Российской Федерации предполагается бюджетное финансирование здравоохранения<sup>2</sup>.

Бюджетное финансирование медицинской помощи является тем институтом, который тождественен в сознании россиян с социальной справедливостью, доступностью и гарантированностью медицинской помощи. Отсутствие культуры страхования, развитого страхового рынка не позволит ОМС в ближайшей перспективе получить адекватное развитие в нашей стране.

Что касается платной медицины, когда услуги оказываются за счет средств пациентов, то она должна развиваться на базе частных клиник в соответствии с законами рыночной экономики. Использование зданий и оборудования государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждений, созданных на средства бюджетов, а также рабочего времени врачами в ущерб пациентам, получающим услуги бесплатно в гарантированном государством объеме, является фактором, усиливающим социальное неравенство и напряженность в обществе.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Парламентская газета, 2004 год, 22 июня

<sup>2</sup> Концепция социального государства Российской Федерации, М., 2003, с. 39

<sup>3</sup> Е.Н. Шутяк. Финансовые аспекты здравоохранения в России: эффективность и проблемы реформирования. Аналитический вестник Совета Федерации, 2004, № 9 (229), с. 75

### **Законодательное обеспечение борьбы с терроризмом.**

В современных условиях реальную угрозу национальной безопасности России, ее территориальной целостности, конституционным правам и свободам граждан представляет усиление терроризма в различных его формах.

Сегодня, когда отчетливо просматривается тенденция к расширению акций террористического характера, борьба с терроризмом становится глобальной проблемой, представляющей серьезную угрозу для безопасности всего мирового сообщества.

Эта задача особенно актуальна в связи с обострением национальных и конфессиональных противоречий, проявлений религиозной нетерпимости, фанатизма, вооруженных столкновений на религиозной почве.

Масштабы терроризма, его межгосударственный характер сделали необходимым совершенствование системы противодействия ему, сотрудничество и координацию усилий на долгосрочной основе. Это относится к развитию нормативно-правовой базы с учетом международного опыта законодательного регулирования противодействию терроризму.

Широкое понимание этого общественно опасного явления дает Федеральный Закон «О борьбе с терроризмом», где говорится, что терроризм – это насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений (ст.3).

Рассматривая современное состояние нормативно-правовой основы борьбы с терроризмом в России на государственном уровне, следует отметить, что она характеризуется особенностями федеративного устройства страны и, соответственно, наличием в Конституции Российской Федерации и федеральных нормативно-правовых актах по вышеуказанной проблеме.

Согласно ст. 71 Конституции Российской Федерации вопросы обороны и безопасности относятся к ведению федерации. Вместе с тем, согласно ст. 72

Конституции России, решение вопросов обеспечения общественной безопасности, как и ряд других, относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации, что открывает возможности активного участия последних в указанных рамках в самостоятельном регламентировании ряда вопросов борьбы с терроризмом, относящихся к их компетенции<sup>1</sup>.

Таким образом, правовая основа борьбы с терроризмом в России на государственном федеральном уровне, обуславливающая организацию борьбы с ним в субъектах Федерации, кроме Конституции Российской Федерации характеризуется:

наличием организационно-политического документа – Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 26 декабря 1997 года № 1300<sup>2</sup>;

наличием в Уголовном Кодексе Российской Федерации а) норм, устанавливающих уголовную ответственность за терроризм (ст. 205 и 205.1) и заведомо ложное сообщение об акте терроризма (ст. 207), а также ряда других статей, которые специально направлены на борьбу с террористической деятельностью; б) норм, которые, не будучи специально предназначены для борьбы с террористической деятельностью, включают в свою объективную сторону деяния, представляющие собой конкретные проявления терроризма в современном его понимании, например: захват заложников, захват и угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного состава, и других.

наличием Федеральных законов «О борьбе с терроризмом» и «О противодействии экстремистской деятельности», закрепляющих основные понятия, связанные с этими явлениями, а также определяющими цели и задачи борьбы с терроризмом и экстремизмом, субъектов борьбы с этими явлениями и их компетенцию, ряд других положений;

наличием ряда Указов Президента Российской Федерации по вопросам борьбы с терроризмом, принимавшихся поэтапно, что было обусловлено остротой ситуации в стране, требовавшей немедленного реагирования.

Кроме вышеперечисленных правовых и организационно-политических актов вопросы организации борьбы с терроризмом в России регламентируются также следующими нормативно-правовыми актами:

1) решениями Правительства Российской Федерации по вышеуказанным проблемам, принимавшимся во исполнение Указов Президента РФ и Федерального закона «О борьбе с терроризмом»;

2) решениями Межведомственной, а впоследствии и Федеральной антитеррористических комиссий;

3) межведомственными и ведомственными приказами, соглашениями и инструкциями, регламентирующими вопросы борьбы с терроризмом.

Вопросы организации борьбы с терроризмом в России регламентируются также рядом решений Коллегий, приказов и указаний ФСБ и МВД России по проблемам борьбы с терроризмом.

---

<sup>1</sup> ФЗ «О борьбе с терроризмом» (в ред. от 07.08.2000 г. № 122, от 21.11.2002 г. № 144 ФЗ, от 30.06.20003 г. 86-ФЗ)

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 26.12.1997г. № 1300 (в ред. УП РФ от 10.01.2000г.), «Росс. газета» № 247, 26.12.1997.

Существенной особенностью российской государственной организационно-правовой основы борьбы с терроризмом является обусловленная Федеральным законом «О борьбе с терроризмом» двухуровневая организация противодействия терроризму (на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации) и допустимость участия субъектов Федерации в рамках, определенных ст. 72 Конституции Российской Федерации, к законодательной деятельности в данной области.

Региональный уровень (уровень субъекта Федерации) имеет свои особенности. В условиях формирования и совершенствования единой государственной системы противодействия терроризму в России возникла необходимость прогнозировать развитие терроризма, просчитывать возможность появления террористических организаций и совершения террористических актов, определять потенциальные объекты нападения и соответственно выработать государственную антитеррористическую политику<sup>1</sup>. Такая деятельность должна осуществляться не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации, что обусловлено различиями и многообразием форм проявления терроризма, сложным характером объектов посягательств, разноплановыми по своей сути последствиями террористической деятельности.

Наличие двух уровней государственной власти в стране, а также органов, ее осуществляющих, создает сложную и важную для демократического государства проблему разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти ее субъектов. Принципиальное решение проблемы содержится в ч. 3. ст. 11 Конституции России, в которой закреплено, что разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами. При этом имеется в виду, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти субъектов Федерации, так как они наделены собственными полномочиями и тесно связаны с органами государственной власти, как федеральными, так и субъектов Федерации.

К ведению Российской Федерации согласно ст. 71 Конституции РФ относятся, в частности, вопросы обороны и безопасности. Соответственно в Российской Федерации созданы органы безопасности, территориальные их структуры находятся в субъектах Федерации и имеют федеральное подчинение.

Правовой основой, закрепляющей систему государственных органов в Республике Башкортостан, которые обеспечивают безопасность и участвуют в борьбе с терроризмом, являются законы и другие нормативные акты Российской Федерации, принятые по вопросам, переданным Республикой Башкортостан по Договору о разграничении полномочий в ведение Российской Федерации<sup>2</sup>, а также Конституция Республики Башкортостан, Закон Республики Башкортостан «О безопасности в Республике Башкортостан»<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом» от 13.09.2004 г. № 1167.

<sup>2</sup> Ведомости ВС и Правительства Республики Башкортостан, 1994, № 11(29), ст. 575.

<sup>3</sup> Ведомости ВС и Правительства Республики Башкортостан, 1994, № 12 (30), ст. 643.

законы и другие нормативные акты Республики Башкортостан, регулирующие отношения в области безопасности.

Основными объектами обеспечения безопасности в Республике Башкортостан, как и в Российской Федерации в целом, являются: личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство (Республика Башкортостан) – ее конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность, социально-политическая и экономическая стабильность.

Безопасность в республике достигается проведением единой государственной политики в области ее обеспечения, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватной угрозе жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Для создания и поддержания необходимого уровня защищенности объектов безопасности в республике в соответствии с федеральным законодательством и вышеуказанным Договором о разграничении полномочий разрабатывается система правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определяются основные направления деятельности органов государственной власти в данной области, выделяются органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью.

Основными функциями системы безопасности Республики Башкортостан являются: выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам объектов безопасности; осуществление комплекса социальных, политических, экономических, правовых, информационно-пропагандистских, специальных мер по их предупреждению и нейтрализации; создание и поддержание в готовности сил и средств обеспечения безопасности; управление силами и средствами обеспечения безопасности в повседневных условиях и при чрезвычайных ситуациях; осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности в регионах, пострадавших в результате возникновения чрезвычайной ситуации и другие.

Обеспечение безопасности личности, общества и государства в Республике Башкортостан осуществляется на основе разграничения полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной властей в данной сфере.

Правовой основой борьбы с терроризмом в Республике Башкортостан помимо федеральных правовых актов являются Закон Республики Башкортостан от 13 октября 1994 года № ВС-25/26 «О безопасности в Республике Башкортостан»; Указ Президента Республики Башкортостан от 31 июля 2004 г. № УП-162 «Об утверждении Положения «Об Антитеррористической комиссии Республики Башкортостан и ее составе»; Закон Республики Башкортостан № 214-з от 26 января 1999 года «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»; Постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан № 107 от 21 мая 1997 года «О Башкирской территориальной подсистеме Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных

ситуаций»; Закон Республики Башкортостан от 28 июля 1997 г. № 114-з в ред. от 23.07.2003 г. «Об общественных органах правоохранительного характера в Республике Башкортостан»; «Программа борьбы с преступностью в Республике Башкортостан на 2004-2006 гг.» от 12.08.2003 г. № УП-473 раздел «Меры по предотвращению фактов терроризма».

Существующая система российского законодательства, отражающая правовую стратегию противодействия терроризму, в целом обладает достаточно полным набором правовых норм, позволяющих осуществлять борьбу с терроризмом.

Однако в целом его структура отражает лишь общие уголовно-правовые принципы и отдельные организационные аспекты борьбы с терроризмом. Вместе с тем вся совокупность особенностей терроризма как социально-политического явления и преступного деяния в действующем законодательстве не отражена, что объективно затрудняет противодействие террористам и их организациям. Более того, сам Закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г., если оценивать его с точки зрения основных подходов к контролю над терроризмом, направлен исключительно на репрессивные методы контроля, превентивные и регулятивные методы в нем отражения не нашли.

На сегодняшний день различными ветвями власти (и прежде всего законодательной) не выработан комплексный ответ ни на терроризм как многогранную преступную деятельность, ни на терроризм как социально-политическое явление.

Таким образом, необходимо в законодательном порядке определить основные принципы, методы и правовые основы противодействия терроризму и экстремизму, учитывая военную составляющую их как форм разрешения насильственных конфликтов.

Стратегия, которая могла бы быть выражена в виде долгосрочной программы или концепции, должна была бы охватить весь спектр возможностей государства по контролю над терроризмом и экстремизмом, ориентируясь на основные формы такого контроля: превентивный, регулятивный и репрессивный, а также основы организации и, что еще более важно, координации и постоянной оптимизации соответствующей деятельности с учетом новых угроз и изменений во внутри- и внешнеполитической ситуации.

Хотелось бы также акцентировать внимание на том, что в пользу комплексного подхода к правовому решению соответствующих вопросов, т.е. закрепления комплекса законодательных основ борьбы с терроризмом и экстремизмом в специальных законах при одновременном определении государственной политики в области контроля над терроризмом в Концепции противодействия терроризму и экстремизму, свидетельствует как сложность самих социально-политических явлений терроризма и экстремизма, так и двухъярусное (по линии уголовной юстиции и национальной безопасности) построение самих систем защиты государства и общества от таких явлений. Поэтому необходим всеобъемлющий подход, адресованный обеим этим системам.

*Мухаметдинова Л.Б.*  
*главный специалист отдела*  
*законодательства по социальным*  
*вопросам*

## **О реформировании системы высшего образования**

Уровень образования населения России - один из немногих сохранившихся в настоящее время ресурсов устойчивого экономического роста, способствующий возвращению России в число наиболее развитых стран мира. Уровень грамотности взрослого населения составляет сейчас 99,5% , среднее число лет обучения - почти 11 лет, численность студентов высших учебных заведений на 10000 человек населения - 327<sup>1</sup>. По этим показателям Россия не только не уступает, но и превосходит многие экономически развитые государства. Вместе с тем за последние 15-20 лет в системе российского образования накопилось множество проблем, ставящих под угрозу сохранение высокого образовательного потенциала нации. Большинство из них либо возникли, либо значительно обострились в пореформенный период.

Система образования, сложившаяся в России к началу 90-х годов, обеспечивала подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием на бесплатной основе. При этом она превосходила большинство стран. Тем не менее, уже тогда система образования столкнулась с рядом серьезных проблем, которые все время обострялись.

Тенденции развития системы российского профессионального образования нельзя оценить однозначно. С одной стороны, рост числа студентов вузов «работает» на повышение образовательного потенциала страны и свидетельствует о стремлении значительной части молодых людей получить высшее образование. Немаловажно и то, что в условиях значительного уровня безработицы, особенно высокого среди молодежи, продолжение образования после школы служило своего рода социальным компенсатором. Кроме того, более высокий уровень образования предоставлял и лучшие возможности на рынке труда.

С другой же стороны, стремительный рост численности студентов вузов не может не вести к снижению качества подготовки специалистов с высшим образованием. В первую очередь, это обусловлено неоправданно быстрым ростом числа высших учебных заведений, которое за последние 10 лет увеличилось почти в два раза; многие из них возникли, что называется, «на пустом месте» и не имеют не только опыта, но и постоянного штата преподавателей. Например, три четверти профессорско-преподавательского состава негосударственных вузов (а их количество составляет сейчас более трети от общего числа высших учебных заведений страны) являются совместителями. Сходная ситуация наблюдается и в филиалах государственных вузов, число которых выросло за десятилетие в несколько раз и составляет сейчас более 1200. При очевидной нехватке в стране квалифицированных профессорско-преподавательских кадров в экономических и правовых дисциплинах, количество окончивших вузы по этим специальностям только за последние пять лет выросло более чем в два раза; при этом соответствующие факультеты были открыты

---

<sup>1</sup> «Динамика и структура сферы образования в России в 90-е годы». Болдов О.Н., Иванов В.Н., Суворов А.В., Широкова Т.К., Проблемы прогнозирования, 2002, № 4

в последние годы в большинстве вузов, в том числе тех из них, которые раньше вообще не занимались подготовкой специалистов этого профиля.<sup>1</sup>

На качество подготовки специалистов с высшим образованием не могло не повлиять и существенное увеличение в последние годы доли обучающихся на заочных отделениях вузов. Рост числа заочников в значительной степени был обусловлен ростом обучавшихся по престижным экономическим и юридическим специальностям.

К настоящему времени прием в вузы на условиях платного обучения превысил прием на обучение, финансируемое из государственного бюджета. При приеме на платное обучение конкурс на вступительных экзаменах составляет менее двух человек на место и имеет тенденцию к снижению. Это означает, что в вузы могут поступить все абитуриенты, способные заплатить за обучение, в том числе с низким уровнем базовой подготовки. Учитывая снижение качества общего образования, это также ведет к дальнейшему снижению качества высшего профессионального образования.

Показатели развития системы профессионального образования в 90-е годы свидетельствуют о существенных перекосах в структуре этой системы. При общем сокращении занятости в экономике в таких ее отраслях, как торговля и финансы, наблюдался значительный рост числа занятых.

В возрастной структуре занятости в этих отраслях доля молодежи в настоящее время существенно выше, чем в целом по экономике: в общей численности занятых в экономике доля лиц в возрасте до 30 лет составляла в 1998 году 22%, в финансовой сфере - 27%, в торговле - 31%. Кроме того, именно в указанных отраслях произошел наибольший рост доли занятых с высшим образованием.

Рост спроса на высшее образование в возрастающей степени обуславливается стремлением получить работу, а не профессиональную подготовку. В свою очередь, рост спроса на высшее образование стимулирует рост платности обучения при значительном снижении его качества.

За последнее десятилетие значительно снизились масштабы подготовки высшими учебными заведениями инженерно-технических работников для реального сектора экономики. Данную тенденцию можно было бы считать в какой-то степени оправданной в условиях спада производства и значительного сокращения числа занятых в реальном секторе. Однако сохранение этой тенденции крайне обострит уже в ближайшем будущем проблему кадрового обеспечения реального сектора, в котором в настоящее время работают около пяти миллионов работников предпенсионного и пенсионного возраста. В еще большей степени испытывают дефицит молодых специалистов научно-исследовательские и проектно-конструкторские организации: доля работающих в них исследователей пенсионного и предпенсионного возраста приближается к 50%.<sup>2</sup>

Сложившиеся тенденции в системе профессионального образования свидетельствуют, таким образом, о наличии значительных расхождений, с одной стороны, в ориентациях учащихся (студентов), а в условиях платного обучения - соответственно и образовательных учреждений, и с другой стороны, потребностями

---

<sup>1</sup> Московченко А.Д. Основные принципы формирования преподавателя высшей школы.

<sup>2</sup> Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. М., 2002



большинства отраслей экономики в квалифицированных работниках. С началом в 1999 году роста промышленного производства реальный сектор экономики увеличил предложение вакансий на рынке труда. Однако уже сейчас он сталкивается с проблемой замещения рабочих мест, проигрывая конкуренцию торгово-посреднической сфере. Следует при этом отметить, что многие промышленные предприятия готовы непосредственно финансировать подготовку работников в учреждениях профессионального образования, но последние зачастую оказываются неспособными выполнить соответствующий заказ из-за отсутствия желающих работать в реальном секторе из-за низкого (по сравнению с торгово-посреднической сферой) уровня оплаты труда. Важно отметить в этой связи, что аккумуляция специалистов торгово-посреднической сферой осуществляется не только без прямых затрат на образование работников, но и при минимизации опосредованных затрат на эти цели путем ухода от налогообложения.

Обострение старых и возникновение новых проблем российской системы образования происходило на фоне постоянно возобновляемых попыток реформирования этой системы. Некоторые из них (децентрализация управления и вариативность образования) были реализованы и привели к существенному ухудшению ситуации в данной сфере.

Дискуссия о необходимости реформы высшей школы длится почти десятилетие.

В качестве основных аргументов в пользу реформы высказывались следующие:

- неадекватность принципов функционирования системы высшего образования социально-экономическим реалиям современной России (высшая школа остается едва ли не единственной сферой, не претерпевшей радикальных рыночных преобразований, работающей в отрыве от всех других сфер жизнедеятельности общества);

- развитие кризиса в системе высшего образования, порожденного главным образом скудным бюджетным финансированием вузов и приведшего к физическому и моральному износу материально-технической базы и старению преподавательских кадров.

Очередной этап реформирования сферы образования предложен разработчиками «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 года» и разработанной на ее основе «Концепцией реформирования российского образования до 2010 года». Одним из основных принципов концепции реформирования образования является увеличение «соучастия» населения в финансировании образовательных учреждений. Показатели, приводимые в концепции, позволяют рассчитать прогнозируемое на 2010 год - при реализации данного подхода - соотношение бюджетных и внебюджетных расходов на образование. Согласно этим расчетам, расходы государственного бюджета составят порядка 60% от всех расходов на образование, средства населения - около 30% (при расходах работодателей - порядка 10%). Подобное соотношение бюджетных и внебюджетных расходов на образование (60-40) существенно отличается от принятого в экономически развитых странах со значительно более высоким уровнем доходов населения (и, что не менее важно, значительно меньшей дифференциацией в доходах), а также большим удельным весом в структуре частных расходов работодателей и меценатов.

Обоснованность предлагаемого расширения платности образования представляется крайне сомнительной. Во-первых, авторы указанных документов значительно (примерно в 2 раза) завышают существующие расходы населения на оплату образовательных услуг. При этом приводимая ими сумма так называемых теневых расходов, не поступающих в учебные заведения (оплата репетиторов родителями абитуриентов вузов) - 0,75% ВВП, или более 50 миллиардов рублей - вообще не выдерживает критики. В расчете на одного абитуриента эта сумма сопоставима с суммой расходов за весь период обучения в вузе на платном отделении. Во-вторых, значительно завышаются возможности роста расходов населения в ближайшие 10 лет. Предполагаемый авторами их рост в сопоставимых ценах в 3 раза (а в расчете на одного учащегося примерно в 4 раза, учитывая демографический прогноз) при прогнозируемом росте средних доходов населения в принципе возможен лишь при резком сокращении дифференциации в доходах. Наблюдаемые тенденции, а также принимаемые правительством решения (в частности, введение плоской шкалы подоходного налога и регрессивной шкалы социального налога) исключают подобное изменение структуры населения по доходным группам. И, наконец, в-третьих, что представляется наиболее важным, реализация данного принципа неизбежно приведет к дальнейшей деградации и деформации российского образования.

Расширение платности в профессиональном образовании при сложившемся рынке труда уже привело к значительной «расстыковке» потребностей экономики и ориентации системы профессионального образования.

Надеяться на существенное увеличение государственного бюджетного финансирования высшей школы в предстоящей перспективе по известным причинам не приходится. Следовало сделать выбор между вяло текущими процессами саморегулирования в системе высшего образования, либо переходом к реформе. Ясной целью реформы должны стать стабилизация положения в высшей школе и выход на путь прогрессивного развития. Главная причина всех бед высшей школы – недостаток средств. Поэтому реформаторские меры должны в первую очередь, обеспечить именно дополнительный приток финансовых средств, и анализировать эти меры следует сквозь призму решения именно этой задачи.

Кроме того, предлагаемые нововведения существенно меняют организационные принципы функционирования высшей школы. В этой связи важно прогнозировать результаты намечаемых преобразований. В опубликованном в июне 2000 года проекте «Модернизация образования», ряд положений которого был впоследствии перенесен в распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2001 года № 1756-р «О Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года», сформулированы основные направления реформирования системы образования России. Самые серьезные преобразования предполагается произвести в системе высшего профессионального образования, причем к числу наиболее радикальных следует отнести следующие: возможная отмена вступительных испытаний в государственных вузах и переход к единому государственному выпускному экзамену в средней школе, засчитываемому в качестве вступительного в вуз; конкурсное размещение госзаказа на подготовку специалистов с допуском к конкурсу всех

аккредитованных вузов; переход к нормативно-подушевому финансированию вузов через государственные именные финансовые обязательства (ГИФО).

Далее проанализируем суть этих нововведений, акцентируя внимание на возможных положительных и отрицательных последствиях их внедрения в практику.

1. Переход к единому государственному выпускному экзамену в средней школе, засчитываемому в качестве вступительного в вуз, призван обеспечить равную доступность высшего образования для представителей разных социальных слоев и разных территорий, демократизировать поступление в вузы. Абитуриентам не потребуется занимать в дорогостоящей системе довузовской подготовки (подготовительные курсы, репетиторство). Предполагается, что будут исключены негативные моменты в работе приемных комиссий вузов (вымогательство, взяточничество).

Однако вузы утратят возможность регулировать прием на первый курс под свой уровень требований и материально-технический потенциал. Возможна перегрузка центральных ведущих вузов из-за притока абитуриентов из всех регионов России, получивших высокие баллы на едином госэкзамене. Нельзя также гарантировать, что будет обеспечена полная объективность оценки результатов единого госэкзамена, поскольку и в работе школьных экзаменационных комиссий возможны проявления субъективизма.

2. Конкурсное размещение госзаказа на подготовку с допуском к конкурсу всех аккредитованных вузов призвано обеспечить реальное равенство государственного и негосударственного секторов высшей школы в праве на получение госбюджетных средств на ведение образовательной деятельности.

Кроме того, в конкурсе за госзаказ стимулируется качество работы. Госзаказ концентрируется в группе ведущих вузов, обеспечивающих наиболее качественную подготовку.

Вместе с тем нельзя исключить, что из-за несовершенства конкурса могут быть лишены госзаказа государственные вузы, ранее сформировавшие научно-педагогические школы по отдельным направлениям образования и науки.

Без госзаказа могут остаться периферийные вузы, уступающие по потенциалу и качеству работы центральным. Это повлечет либо закрытие периферийных вузов, либо потребуется их перевод на местный бюджет. Конкурентная борьба за госзаказ может сопровождаться недобросовестными приемами, осложнением отношений между вузами одного региона, ведущими параллельную подготовку.

3. Переход к нормативно-подушевому финансированию через ГИФО призван стимулировать работу вузов по формированию качественного контингента обучаемых, повысить академическую успеваемость студентов и тем самым уровень подготовки специалистов. С каждым студентом потребуется работать так, чтобы он успешно осваивал образовательную программу, ведь отчисление равносильно потере какой-то доли бюджетных средств. Однако по той же причине возможно снижение требований к обучаемым. Еще одна трудность внедрения ГИФО – усложнение финансовых операций, связанных с обработкой огромного количества платежных документов.

Вместе с тем, хотелось бы отметить, что такие новации, предложенные в указанной концепции, как введение единого выпускного экзамена в средних школах

и финансирование вузов на основе так называемых государственных именных финансовых обязательств (ГИФО), или образовательных ваучеров представляются спорными. Насколько нам известно, опыт использования последних ограничивается лишь одним штатом США при финансировании средних школ. В финансировании же высшего образования они вообще нигде не применялись.

Теперь ответим на главный вопрос: какова связь между названными направлениями реформы и реализацией задачи обеспечения притока дополнительных средств в систему высшего образования? Авторы реформирования в качестве источника дополнительных средств называют, в первую очередь, средства населения. По их оценкам уже сейчас до 25% российских семей вкладывают средства в образование своих детей, предполагается, что 2010 году это смогут делать до половины семей. Каковы механизмы привлечения средств населения в систему высшего образования?

Предполагается увязать возможность получения бесплатного, частично и полностью оплачиваемого высшего профессионального образования с результатами единого государственного экзамена. Лишь выпускники, набравшие максимальные баллы по единому экзамену, получают свое ГИФО бесплатно и обучаются полностью за счет госбюджета. Надо полагать, что таких выпускников будет не так уж много. А остальным придется доплачивать за ГИФО столько, сколько положено по шкале увязывающей результаты единого государственного экзамена с уровнем доплат. Итак, государственное высшее образование становится частично платным.

Конкурсное размещение госзаказа на подготовку специалистов с допуском к конкурсу всех аккредитованных вузов, как уже было отмечено, может привести к концентрации бюджетных средств в группе ведущих вузов, упразднению слабых. Передача части госзаказа лучшим негосударственным вузам также преследует цели экономической целесообразности, они функционируют и развиваются в основном на собственные средства, а бюджетная поддержка здесь может быть символической.

Таким образом, действительно реализация названных направлений реформы приведет к росту общих объемов финансирования высшей школы, более рациональному расходованию средств, но и к сокращению государственного сектора системы высшего профессионального образования.

Приведенный анализ сильных и слабых сторон реформаторских предложений не дает оснований для их безоговорочной поддержки. Не случайно принято решение о проведении экспериментов по направлениям реформы. Необходимо изыскать оптимальные механизмы функционирования высшей школы, адекватные экономическим и социальным реалиям времени.

В связи с вышеизложенным предлагается:

1. Отменить введение единого государственного выпускного экзамена.
2. Сократить прием в вузы на условиях платного обучения, который превысил прием на обучение финансируемое из государственного бюджета, а также на заочное обучение.
3. Пересмотреть статус ВУЗов, так как в связи с повышением статуса ВУЗа возникает возможность открывать экономические и правовые специализации.

*Каплина А.Н., ведущий специалист  
отдела законодательства по социальным  
вопросам, систематизации  
законодательства, и информационно-  
правового обеспечения*

## **Систематизация нормативных правовых актов в органах государственной власти Российской Федерации и в органах государственной власти субъектов Российской Федерации**

Систематизация законодательства способствует постоянному развитию и упорядочению действующей правовой системы.

Деятельность по систематизации нормативных актов заключается в упорядочении всего комплекса действующего законодательства, как по Российской Федерации, так и в отдельных ее субъектах, приведении в определенную систему, изданию разного рода сборников и собраний законодательства с целью доступа не только органов государственной власти к правовой информации, но и отдельных физических и юридических лиц.

Существует четыре формы систематизации законодательства<sup>1</sup>.

1. Учет - деятельность по сбору, хранению и поддержанию в контрольном состоянии нормативных правовых актов, создание поисковой системы, обеспечивающей нахождение необходимой правовой информации в массиве актов, взятых на учет.

2. Инкорпорация – деятельность по объединению в сборники (собрания, своды) действующих нормативных правовых актов в определенном порядке.

3. Консолидация – деятельность по объединению нескольких нормативных – правовых актов, регулирующих одну и ту же область общественных отношений, в единый сводный акт без изменения содержания.

4. Кодификация – деятельность по подготовке и принятию новых актов (как правило, это кодексы), в которые помещаются как оправдавшие себя нормы прежних актов, так и новые нормативные предписания.

Консолидация и кодификация являются как формами систематизации, так и формами правотворчества: прежде чем подготовить и принять консолидированный или кодификационный правовой акт, необходимо выявить все нормативные правовые акт в определенной области, в определенном, как правило, хронологичном, порядке со всеми внесенными изменениями и дополнениями, определить какова их необходимость на современном этапе государственного регулирования в данной сфере общественных отношений.

Основными направлениями систематизации нормативных правовых актов являются отслеживание информации:

- 1) по вновь принятым нормативным актам;
- 2) по нормативным актам, вносящим изменения и дополнения в определенные акты;

---

<sup>1</sup> Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. – М.: 2000. С. 575

3) по нормативным актам, признающим утратившими силу отдельных актов;

4) о приостановлении или продлении срока действия нормативных актов;

5) об официальных источниках опубликования нормативных актов.

Целями осуществления данной деятельности являются:

1) дальнейшее развитие законодательства с устранением пробелов, устарелостей и противоречий в действующем законодательстве;

2) создание условий для удобства при реализации и применении права, возможность правильно толковать необходимые нормы.

Отсутствие или отмена систематизации нормативных актов, количество которых увеличивается быстрыми темпами, в органах государственной власти вызывает большие трудности в нахождении и использовании действующих нормативных актов, хаос и неразбериху в применении российского законодательства.

Современное законодательство имеет несколько нормативных правовых актов, регулирующих отдельные вопросы по систематизации законодательства. Условно их можно сгруппировать по объектам регулируемых отношений в данном виде деятельности.

1. Законодательство, регулирующее деятельность одной из форм систематизации – инкорпорацию, итоговым результатом которой является Свод законов Российской Федерации – сборник всего действующего законодательства Российской Федерации, являющийся официальным источником. Основной чертой такого сборника является то, что тексты нормативных актов, содержащиеся в Своде, должны быть стабильными и хотя бы какое-то время не подвергаться изменениям.

Данная работа урегулирована основными нормативными правовыми актами, регулирующих деятельность по систематизации законодательства в целях формирования нормативного корпуса Свода законов Российской Федерации по соответствующим отраслям.

- Указ Президента Российской Федерации от 6 февраля 1995 года, № 94 (ред. от 14.02.98.) «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации»<sup>1</sup>.

- Указ Президента Российской Федерации от 14 февраля 1998 года, № 170 (ред. от 19.11.03.) «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации»<sup>2</sup>.

- Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 2 апреля 1998 года, № 34 «Об организации работы по реализации Указа Президента Российской Федерации от 14 февраля 1998 года, № 170 «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации»<sup>3</sup>.

- Распоряжение Министерства юстиции Российской Федерации от 15 июня 1998 года, № 89 «О Порядке организации работы Министерства юстиции

<sup>1</sup> Российская газета, 09.02.1995, № 30

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 16.02.1998, № 7, ст. 829

<sup>3</sup> Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации, № 4, 1998

Российской Федерации по систематизации действующих нормативных правовых актов в целях включения их в Свод законов Российской Федерации»<sup>1</sup>.

- Рекомендации Министерства юстиции Российской Федерации по подготовке предложений в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14 февраля 1998 года, № 170 «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации»<sup>2</sup>.

В соответствии с этими нормативными актами работа по подготовке и изданию Свода законов Российской Федерации берет свое начало с 1995 года с выше указанного нормативного акта Президента Российской Федерации от 6 февраля 1995 года. Однако этот процесс так и остался незаконченными, так как основной причиной является непостоянность современного законодательства: очень часто в сегодняшние нормативные акты вносятся изменения или дополнения, или определенные нормы или акт в целом признаются утратившими силу или приостанавливаются в действии.

Второй причиной «заморозки» Свода законов является то, что раньше Свод законов являлся одним из основным полным источником публикации и получения содержания текста того или иного нормативного акта, а при сегодняшних компьютерных технологиях и технического прогресса полную информацию и содержания необходимых нам правовых актов можно получить из таких правовых систем как, например, «Консультант плюс» или «Гарант».

Надо отметить, субъекты Российской Федерации в этом вопросе не стоят на месте.

- Республика Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 25 декабря 1996 года № 65-з «О Своде законов Республики Башкортостан»<sup>3</sup> и Указ Президента Республики Башкортостан от 29 июня 1999 года № УП-392 «Об образовании государственной комиссии по изданию Свода законов Республики Башкортостан и рабочей комиссии по подготовке и изданию Свода законов Республики Башкортостан»<sup>4</sup>.

- Ивановская область: постановление Законодательного Собрания и Главы Администрации Ивановской области от 10 октября 1996 года № 210/592 (ред. от 16.03.00.) «О подготовке к изданию Свода законодательства Ивановской области»<sup>5</sup>.

- Республика Татарстан: Закон Республики Татарстан от 15 сентября 1999 года, № 2355 (ред. от 24.03.04.) «О Своде законов Республики Татарстан»<sup>6</sup>.

- Костромская область: постановления Костромской областной Думы от 30 октября 1997 года, № 210 «Об издании первого тома Свода законов

<sup>1</sup> Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации, № 5-6, 1998

<sup>2</sup> Документ не опубликован

<sup>3</sup> Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан, № 4 (58), 1997, ст. 232

<sup>4</sup> Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан, № 14 (98), 1999, ст. 914

<sup>5</sup> Собрание законодательства Ивановской области, № 3 (62), 1996

<sup>6</sup> Газета «Республика Татарстан», № 219, 30.10.1999

костромской области»<sup>1</sup> и от 6 октября 1999 года № 713 «Об издании второго и третьего томов Свода законов Костромской области»<sup>2</sup>.

- Город Москва. Распоряжение мэра от 4 августа 1998 года, № 799 – РМ (ред. от 04.08.03.) «О подготовке и издании Собрания действующего законодательства города Москвы»<sup>3</sup>.

Надо отметить, что наименование исследуемых федеральных и региональных нормативных актов в области Свода законов, кроме Ивановской области, не соответствуют их содержанию, так как работа по подготовке и изданию сборников осуществляется не только по законам, но и по другим правовым актам в соответствии с законодательством в данной сфере правового регулирования.

2. В массиве действующих нормативных правовых актов есть правовые нормы, регулирующие деятельность, очень схожую с деятельностью по систематизации нормативных правовых актов – ведение Федерального регистра действующих нормативных правовых актов.

- Письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 13 сентября 1996 года, № 07-02-815-96 «Об обязательности государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»<sup>4</sup>.

- Постановление Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 года, № 904 «О порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»<sup>5</sup>.

- Приказ Министерства юстиции от 11 января 2001 года, № 7 «Об утверждении положения о Департаменте правовой информатизации»<sup>6</sup>.

- Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 12 января 2004 года, № 5 «Об утверждении и введении в действие разъяснений по применению положения о порядке ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»<sup>7</sup>.

- Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года, № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»<sup>8</sup>.

Однако эти два, на первый взгляд, одинаковых процесса работы имеют принципиальные различия: по объекту правового регулирования, в целях осуществления данных процессов, в организации работы, в объеме обрабатываемого массива законодательства, в пределах ведения.

3. Существуют правовые акты в области систематизации, принятые отдельными органами власти, как федерального значения, так и в субъектах Российской Федерации.

- Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 9 августа 1996 года, № 47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в

<sup>1</sup> Документ опубликован не был

<sup>2</sup> Документ опубликован не был

<sup>3</sup> Документ опубликован не был

<sup>4</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 7, 1996

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 04.12.2000, № 49, ст. 4826

<sup>6</sup> Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации, № 2, 2001

<sup>7</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 8, 23.02.2004

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 18.10.2004, № 42, ст. 4108



правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup>.

- Письмо Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 18 декабря 1997 года, № С5-7/ОЗ-859 «Об организации работы по учету и систематизации законодательства с использованием электронных средств информации в арбитражных судах»<sup>2</sup>.

- Приказ Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 16 февраля 1999 года, № 107 «О систематизации и кодификации нормативных правовых актов в сфере таможенного дела»<sup>3</sup>.

- Приказ МВД Российской Федерации от 28 августа 2003 года, № 675 «Об утверждении инструкции о порядке ведения систематизированного учета правовых актов и классификатора систематизированной картотеки правовых актов в системе МВД России»<sup>4</sup>.

- Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 19 апреля 2004 года, № 9 «О систематизации законодательства в органах прокуратуры»<sup>5</sup>.

- Постановление Законодательного Собрания Вологодской области от 28 сентября 1994 года, № 217 «О порядке кодификации и систематизации нормативных правовых актов Законодательного собрания Вологодской области»<sup>6</sup>.

- Постановление Алтайского Краевого Совета народных депутатов от 8 мая 2001 года, № 121 «О систематизации и кодификации нормативных правовых актов Алтайского края»<sup>7</sup>.

- Постановление Новгородской Областной Думы от 25 сентября 2002 года, № 211-III ОД (ред. от 23.06.04.) «Об образовании комиссии по систематизации нормативных правовых актов, принятых представительными органами государственной власти области»<sup>8</sup>.

- Приказ Министерства юстиции Чувашской Республики от 30 августа 2001 года, № 26-О «О порядке ведения систематизации законодательства в Министерстве юстиции Чувашской республики»<sup>9</sup>.

Все эти нормативные правовые акты устанавливают цели, организацию работы по систематизации законодательства, функции, полномочия, права и обязанности отделов (лиц), осуществляющих систематизацию, но только в пределах того или иного министерства (ведомства).

Надо отметить, что вышеуказанные постановления Вологодской области и Алтайского края, исходя из названий, кроме систематизации регулируют также вопросы кодификации. Однако в текстах этих правовых актов ни слова не говорится о работе (процессе) по данной форме систематизации. Также

---

<sup>1</sup> Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации, М., 1999

<sup>2</sup> Вестник ВАС РФ, № 2, 1998

<sup>3</sup> Таможенные ведомости, № 14, 1999

<sup>4</sup> Документ не опубликован

<sup>5</sup> Документ не опубликован

<sup>6</sup> Документ не опубликован

<sup>7</sup> Сборник законодательства Алтайского края, 2001, № 61, ст. 50

<sup>8</sup> Собрание нормативных правовых актов законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области, № 9-10, 2002, ст. 164

<sup>9</sup> Документ не опубликован

надо отметить, что кодификация хотя и является теоретически формой систематизации, но на практике это, прежде всего, законотворческий (законодательный) процесс.

4. Практически во всех субъектах Российской Федерации приняты законы о нормативных правовых актах, где закреплены общие положения в сфере систематизации законодательства. Например, в Законе Республики Башкортостан от 12 августа 1996 года, № 42-з (ред. от 09.11.01.) «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан»<sup>1</sup> есть глава 9 «Государственный учет, регистрация и систематизация нормативных правовых актов». Нормы этой главы определяют, какие нормативные акты Республики Башкортостан подлежат государственному учету и государственной регистрации, кем определяется порядок данного учета и регистрации, обязывают органы законодательной и исполнительной власти в целях систематизации нормативных правовых актов Республики Башкортостан в определенные сроки направлять принимаемые ими акты правового характера для включения их в единый республиканский эталонный банк данных правовой информации.

Однако, это только общие положения, регулирующие государственный учет, государственную регистрацию и государственную систематизацию нормативных правовых актов Республики Башкортостан (без учета нормативных актов Российской Федерации) на уровне Министерства юстиции Республики Башкортостан.

В связи с этим возникают вопросы: что же делать остальным органам государственной власти Республики Башкортостан в сфере систематизации законодательства, нужна ли она в органах власти, если нужна, то кем и как ее проводить, какие задачи и цели преследует данная деятельность, необходимо ли на уровне закона решить эти проблемы?

На сегодняшний день каждый орган власти в сфере систематизации работает по своему усмотрению в силу своей заинтересованности, лица или отделы, в полномочия которых входит систематизация законодательства, не несут ответственность на уровне закона, хотя данная деятельность по своей сути носит государственный характер. Такое положение вещей не решает проблемы в сфере государственной деятельности по систематизации республиканских и федеральных нормативных правовых актов, а наоборот усугубляет его.

Чтобы разрешить, стоящие перед органами государственной власти Республики Башкортостан, вопросы развития и упорядочения действующей нормативной правовой системы Республики Башкортостан и Российской Федерации посредством систематизации, необходимо разработать и принять закон о регулировании деятельности по систематизации нормативных правовых актов в органах государственной власти Республики Башкортостан в соответствии с законодательством Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан, 1996, № 11 (53), ст. 762

О развитии систематизации законодательства в Республике Башкортостан в своем выступлении на заседании Государственного Собрания – Курултая – Республики Башкортостан 6 марта 2003 года «Об итогах работы Государственного Собрания – Курултая – Республики Башкортостан в 2002 году, в период второго созыва (1999 – 2003 годы)» говорил К.Б. Толкачев: «первостепенное внимание должно быть обращено на системность, внутреннюю взаимосвязь всех актов между собой. Это позволит устранить существующую несогласованность между законами и их внутреннюю противоречивость, приведет к общей систематизации республиканского законодательства».

Исследовав и проанализировав перечисленные законодательные акты по четырем группам в области проблемы систематизации нормативных правовых актов, можно сделать следующие выводы.

В настоящее время в области систематизации законодательства Российской Федерации отсутствует единый нормативный акт, который устанавливал бы основные направления и порядок организации данной деятельности во всех органах государственной власти как в Российской Федерации, так и в ее субъектах.

В качестве решения данной проблемы разработан проект Федерального закона «Об основах государственной деятельности по систематизации нормативных правовых актов в органах государственной власти Российской Федерации и в органах государственной власти субъектов Российской Федерации». Его принятие обусловлено необходимостью создания правовых основ по организации деятельности систематизации нормативных актов в органах государственной власти Российской Федерации и в ее субъектах.

Принятие этого закона решает многие проблемы в области государственной деятельности по систематизации нормативных правовых актов:

- 1) определяет основные сферы применения данного закона;
- 2) закрепляет правовые основы, принципы и задачи в области деятельности по систематизации;
- 3) устанавливает порядок учета нормативных правовых актов в органах государственной власти Российской Федерации и ее субъектах;
- 4) регулирует осуществление инкорпорации;
- 5) закрепляет основы правового статуса лица, осуществляющего систематизацию законодательства.

*Федорова Н.Н., зав. отделом  
финансового, хозяйственного,  
аграрного и экологического  
законодательства*

### **Проблема законодательного регулирования в области игорного бизнеса в Республике Башкортостан**

В соответствии с Разделом 9 Налогового кодекса Российской Федерации к налогам, образующим бюджеты регионов сегодня относятся налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес.

Законодательное регулирование деятельности предприятий игорного бизнеса в настоящее время определяется нормами Гражданского кодекса Российской Федерации и не имеет специального федерального закона.

Деятельность по организации и содержанию тотализаторов и игорных заведений в соответствии с п.1 ст.17 Федерального закона от 8 августа 2001 года №128–Ф 3 «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>1</sup> подлежит лицензированию.

Согласно перечню федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2002 года № 135 «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>2</sup>, лицензирование организации и содержания тотализаторов и игорных заведений осуществляет Госкомспорт России.

Госкомспорт России, как установлено в п.1 Положения о Государственном комитете Российской Федерации по физической культуре и спорту, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2003 года № 103<sup>3</sup>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим межотраслевую координацию и функциональное регулирование в области физической культуры и спорта, реализацию мер государственного регулирования игорной деятельности и проведения спортивных лотерей. Реализация мер государственного регулирования игорной деятельности и проведения спортивных лотерей определена в подп.3 п.4 названного Положения как одна из основных задач Госкомспорта России.

Положение о лицензировании деятельности по организации и содержанию тотализаторов и игорных заведений утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2002 года № 525<sup>4</sup>.

Пунктом 6 Постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1004 «О совершенствовании государственного

<sup>1</sup> Сборник законодательства Российской Федерации (далее СЗ Р Ф). 2001г. № 33. Ст.3430.

<sup>2</sup> СЗ Р Ф. 2002. № 9. Ст.928

<sup>3</sup> СЗ Р Ф. 2003. № 8. Ст.758.

<sup>4</sup> СЗ Р Ф. 2003. № 8. Ст.758.

регулирования лотерейного и игорного бизнеса в Российской Федерации»<sup>1</sup> органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано на основании общих правил организации и содержания тотализаторов и игорных заведений на территории Российской Федерации разработать и утвердить правила организации игорного бизнеса в субъектах Российской Федерации.

При этом следует отметить, что исполнительными органами ряда регионов г.Москвы, г.Санкт-Петербурга, Московской области созданы специальные межведомственные комиссии по вопросам игорного бизнеса, основными задачами которых являются разработки основной концепции развития данного бизнеса в регионе, анализ его развития и контроль за соблюдением законодательства в этой сфере.

В г.Москве действует распоряжение мэра от 19 июня 1996 года (в редакции от 23.03.2004г. № 74 – РМ) «О дополнительных мерах, определяющих порядок открытия заведений игорного бизнеса, их работы, установления предельного количества и месторасположения этих заведений», которыми со ссылкой на федеральное законодательство устанавливаются дополнительные требования в этой сфере деятельности: создание культурно-развлекательных центров, имеющих не менее 10 игорных автоматов; казино – не менее 10 игровых столов и т.д.

В Республике Башкортостан правила приняты в г.Уфе и в г.Стерлитамаке – решение Уфимского городского Совета «О положении о порядке размещения залов игровых автоматов на территории г.Уфы» и решение Стерлитамакского Совета от 2.06.2004г. № 9/3с «О порядке размещения игровых автоматов на территории г.Стерлитамака».

Гражданско-правовые отношения в сфере игорного бизнеса регулируются положениями гл.58 «Проведение игр и пари» части второй Гражданского кодекса Российской Федерации. В главу 58 ГК РФ входят всего две статьи – 1062 «Требования, связанные с организацией игр и пари и участием в них» и 1063 «Проведение лотерей, тотализаторов и иных игр государством и муниципальными образованиями или по их разрешению».

Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации еще в сентябре 2003 года был принят в первом чтении проект Федерального закона «О деятельности игорных заведений». В октябре 2003 года он был принят во втором чтении, однако Правовым управлением Государственной Думы по проекту представлено заключение о несоответствии отдельных норм проекта Федеральному закону «О лицензировании отдельных видов деятельности» и Гражданскому кодексу Российской Федерации. Комитет Государственной Думы по экономической политике, предпринимательству и туризму принял решение о необходимости доработки проекта. 22 октября Государственная Дума поддержала решение Комитета и возвратила проект к процедуре второго чтения.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 36. Ст. 4167

Законодательное регулирование в области налогообложения игорного бизнеса осуществляется Налоговым кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О налоге на игорный бизнес», Законом Республики Башкортостан «О налоге на игорный бизнес в Республике Башкортостан», в который внесены изменения в части повышения размера ставок налога с 1 сентября 2004 года:

- |   |  |
|---|--|
| 1) за один игровой стол -   | с <b>60</b> до <b>125</b> тыс. рублей;   |
| 2) за один игровой автомат -  | с <b>3,75</b> до <b>7,5</b> тыс. рублей; |
| 3) за одну кассу тотализатора или одну кассу букмекерской конторы – | с <b>30</b> до <b>75</b> тыс. рублей.    |

По данным Управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Республике Башкортостан на 1 июля 2004 года в Республике Башкортостан на балансе предприятий игорного бизнеса находилось 6692 игровых аппарата, что позволило бы иметь только от этого вида игорного бизнеса около 25 095 тыс. рублей налоговых поступлений в бюджет Республики Башкортостан ежемесячно.

С 1 сентября 2004 года с увеличением ставок налога поступления с игровых автоматов должны были составить 50 190 тыс. рублей. Все это предполагалось в момент принятия закона. Фактически же число игровых аппаратов резко снизилось и на 1 ноября 2004 года составляло 5065.

Таким образом, повышение ставок налогов не привело к увеличению налоговых поступлений в бюджет республики.

С начала 2004 года налоговые поступления в бюджет Республики Башкортостан составили:

на 1 июля	<b>37 430</b> тыс. руб.
на 1 сентября	<b>123 305</b> тыс. руб. (за июль – август - <b>35 875</b> тыс. руб. )
на 1 октября	<b>140 730</b> тыс. руб. (за сентябрь – <b>17 425</b> тыс. руб.)
на 1 ноября	<b>171 298</b> тыс. руб. (за октябрь – <b>30 568</b> тыс. руб.).

По результатам анализа работы игровых автоматов 11 залов, проведенного Ассоциацией развития игорного бизнеса в Республике Башкортостан (далее АРИБ РБ) по состоянию на 1 июня 2004 года в их залах работало 1429 аппаратов. За июнь 2004 года было оплачено налогов 5 359 000 рублей. На 1 сентября 2004 года работало только 768 аппаратов. За август оплачено налогов 2 880 000 рублей, что составило 57% от вышеуказанной суммы.

В настоящее время практически все залы игровых автоматов в г.Уфе закрыты. Причиной такой ситуации послужило принятое 14 мая 2004 года Уфимским городским Советом решение «О положении о порядке размещения залов игровых автоматов на территории г. Уфы», которым введен минимальный размер площади для игровых залов в 500 кв. м. Совершенно непонятно, чем обоснован размер площади помещения и как увязать деятельность, лицензированную федеральным органом исполнительной власти и договор аренды помещения остается загадкой. Постановлением Главного

государственного санитарного врача Российской Федерации от 3 июня 2003 года № 118 «О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03» в пункте 3.4. установлено, что площадь на одно рабочее место пользователей ПВЭМ в помещениях культурно-развлекательных учреждений составляет 4,5 кв. м.

Несложными вычислениями можно определить, что названное решение Уфимского городского Совета ведет к созданию игровых центров с количеством игровых автоматов не менее 100.

Таким образом, несоординированность действий органов государственной власти и местного самоуправления в области нормативного правового регулирования деятельности игорного бизнеса в Республике Башкортостан привела к обратному результату – уменьшению налоговых отчислений в бюджет Республики Башкортостан. Увеличение ставок налога на игровые автоматы предполагало приток бюджетных поступлений, а увеличение минимального размера площадей для игровых залов до 500 кв. м. – практически привело к закрытию всех функционирующих предприятий игорного бизнеса в г. Уфе.

Данная ситуация особенно настораживает при формировании бюджета Республики Башкортостан на 2005 год, поскольку налог является бюджетообразующим. Расчет поступлений налога на игорный бизнес на 2004 год произведен исходя из данных Управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Республике Башкортостан о количестве объектов налогообложения: игровых столов – 52, игровых автоматов – 483, касс букмекерских контор – 5, сумма налога прогнозировалась 46 000 тыс. рублей.

В 2005 году запланировано поступление по этой статье доходов 200 000 тыс. рублей (приложение № 3 «Объем доходов бюджета Республики Башкортостан», код 1 06 05 000 00 0000 110) и это при наличии 47 игровых столов, 1 букмекерской конторы и 5065 игровых автоматов.

Большая полемика в средствах массовой информации велась о бесконтрольности в этой сфере бизнеса, мошенничествах и обманах.

Вместе с тем следует отметить, что в целях реализации статьи 13 Закона Российской Федерации «Об обеспечении единства измерений» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993г., № 23. Ст.811.) и обеспечения государственного метрологического контроля и надзора за соблюдением метрологических правил и норм при применении игровых автоматов и устройств Государственным Комитетом Российской Федерации по стандартизации и метрологии издан Приказ от 24 января 2000 года № 22 «О принятии правил проведения испытаний игровых автоматов с денежным выигрышем с целью утверждения типа и контроля за их соответствием утвержденному типу» (зарегистрирован Минюстом Российской Федерации 4 февраля 2000 года № 2075).

Правила предусматривают, что испытания игровых автоматов проводятся государственными научными метрологическими центрами и органами Государственной метрологической службы, аккредитованными Госстандартом России в качестве центров испытаний игровых автоматов.

Контроль за соответствием игровых автоматов осуществляется в форме первичного, периодического и внеочередного, что позволяет обеспечить эксплуатацию только исправных автоматов с неповрежденным клеймом соответствия. В связи с этим возникает только один вопрос – кто конкретно осуществляет контроль и координацию деятельности предприятий игрового бизнеса в Республике Башкортостан?

В связи с отсутствием федерального законодательства, регулирующего деятельность в сфере игорного бизнеса, в целях принятия мер по единообразному регулированию игорного бизнеса с учетом интересов городов и населенных пунктов, а также групп населения, имеющих различный доход, совершенствования координации контроля за деятельностью предприятий игорного бизнеса, полнотой и стабильностью налоговых поступлений, внедрения новых технологий в области организации игорного бизнеса и создания условий для использования современной игровой техники, а также с учетом факта формирования в республике новой отрасли экономики – индустрии развлечений, налоги от деятельности которой являются одной из составляющих республиканского бюджета. Предлагается:

1. Создать межотраслевую комиссию с привлечением представителей Министерства финансов Республики Башкортостан, инспекции Министерства по налогам и сборам по Республике Башкортостан, Министерства по физической культуре, спорту и туризму Республики Башкортостан, АРИБ РБ по изучению реального положения и возможности развития игрового бизнеса в Республике Башкортостан.

2. Поручить комиссии:

1) произвести экспертизу реального состояния игорного бизнеса Республики Башкортостан;

2) изучить практику развития игрового бизнеса в других регионах Российской Федерации;

3) разработать предложения по изменению сложившейся ситуации в Республике Башкортостан по стабилизации и контролю за налоговыми поступлениями от предприятий игорного бизнеса в Республике Башкортостан;

4) внести в Правительство Республики Башкортостан предложений для подготовки проектов правовых актов по регулированию Правил организации деятельности и обеспечению контроля за деятельностью предприятий игорного бизнеса.



### **Проблемы регистрации по месту жительства и право пользования жилым помещением.**

Вопросы, касающиеся прав человека, всегда привлекали внимание отечественных и зарубежных исследователей. Но особенно интерес к данной проблематике возрос во второй половине XX – начале XXI века. Всегда ли новое законодательство улучшает положение человека, насколько эффективно регулирование положения личности при наличии противоречий в различных отраслевых законодательных актах?

Конституция Российской Федерации провозгласила права и свободы человека высшей ценностью. Реализация этих прав и свобод должна определять смысл, содержание и эффективность применения законов Российского государства. Неотъемлемым правом гражданина среди других прав и свобод является право на жилище.

Конституционное право граждан Российской Федерации на жилище включает в себя такой важный компонент, как свобода выбора гражданином места пребывания и жительства. Следует отметить, что в нашей стране в течение многих лет право граждан на свободу выбора места жительства во многом ограничивалась установленным в законодательстве институтом прописки. В советском обществе прописка была фундаментальным институтом жилищного права, именно она являлась основным, а порой и единственным подтверждением права владения и пользования жилым помещением. Право граждан на жилище было неразрывно связано с пропиской лица на данной площади. Между тем такая «увязка» не только противоречила конституционному праву граждан на свободу передвижения в пределах России и выбор местожительства, но и носила дискриминационный характер в отношении граждан. Ведь отказ гражданину в прописке местными органами власти ограничивал право гражданина на устройство на работу, получение пенсии и т.д. Кроме того, принятие России в Совет Европы диктовало необходимость пересмотра российского законодательства, и в частности, отмены прописки граждан, поскольку законодательство стран – членов Совета Европы не знает такого института. В результате этого в Российской Федерации прописка граждан на жилой площади с 1 октября 1993 года была отменена и заменена регистрацией. Замена прописки на регистрацию граждан по месту жительства не внесла принципиальных изменений в жилищное законодательство.

Коренное отличие прописки от регистрации состоит в том, что прописка носила разрешительный характер. Работник паспортного отдела милиции единолично решал вопрос – разрешить прописку гражданина на жилой площади или в прописке отказать. Причем такой отказ мог быть обжалован только в вышестоящий в порядке подчиненности орган. В отличие от прописки регистрация носит уведомительный характер. Гражданин ставит паспортный

отдел милиции в известность, уведомляет о своем прибытии и желании проживать на подысканной жилой площади. И органы милиции обязаны зарегистрировать его в установленный срок. Причем отказ в регистрации может быть обжалован как вышестоящий в порядке подчиненности орган, так и непосредственно в суд.

Однако до настоящего времени «установленный порядок», определяющий процедуру вселения в жилое помещение, понимается в правоприменительной практике исключительно в смысле соблюдения положений о прописке.

Сам по себе факт регистрации или ее отсутствия не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами. Так ли это на самом деле?

Место жительства является одним из важных составляющих элементов правоспособности физических лиц. Местом жительства гражданина в соответствии со статьей 20 ГК РФ признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. С ним напрямую связаны отдельные вопросы гражданского, жилищного, административного права.

Большой проблемой в отечественной правоприменительной практике является то, что наличие (отсутствие) регистрации по месту пребывания и жительства необоснованно связывается и отождествляется соответственно с наличием или отсутствием права пользования жилым помещением. В научных и практических изданиях неоднократно высказывались предложения о назревшей необходимости четкого разделения регистрации и права пользования жилым помещением, но проблема остается нерешенной главным образом в силу несовершенства законодательства.

В основу Правил регистрации заложены нормы отраслевого законодательства (жилищного и гражданского), например, требование о соблюдении нормы жилой площади на одного человека. Но контроль над соблюдением требований отраслевого законодательства не является правомочием регистрирующих органов: они обязаны зарегистрировать гражданина и при несоблюдении нормы жилой площади. И это ни в коей мере не ущемляет прав и интересов лиц, проживающих в жилом помещении, так как наличие регистрации не должно являться основанием возникновения жилищных правоотношений.

Граждане России обладают абсолютным правом на свободу перемещения и выбор места жительства (ст. 27 Конституции РФ, ст. 18 ГК РФ, Закон РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах РФ»<sup>1</sup>). Существующая сегодня регистрация граждан по месту жительства является административной мерой, не влияющей на права собственности или жилищные права граждан. В жилищном праве регистрация как категория вообще не фигурирует. Права собственника жилого помещения вытекают уже из самого факта обладания собственностью. Права членов его

<sup>1</sup> Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1993, № 32, ст. 1227

семьи законом связываются с самим фактом совместного проживания, но не с регистрацией, которая может иметь лишь вспомогательное значение (и только как одно из возможных доказательств совместного проживания при возникновении споров). Сама по себе регистрация не наделяет лицо никакими жилищными правами, а ее отсутствие никаким образом таких прав не умаляет. Полагаю, что будет полезно вообще не употреблять слов «прописка» и «регистрация», когда речь идет о правах собственности на квартиру или иных жилищных правах. Наличие регистрации не должно являться основанием возникновения жилищных правоотношений. Проще говоря, если человек зарегистрировался в жилом помещении по месту пребывания, он еще не имеет права проживать в данном помещении, если, конечно, он не вступил в гражданско-правовые отношения с лицом, предоставляющим жилое помещение, с соблюдением всех требований гражданского и жилищного законодательства. Следует помнить, что регистрация не влечет возникновения, изменения и прекращения жилищных прав. Согласно части 1 статьи 6 Закона РФ о свободе передвижения, гражданин Российской Федерации, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию, с заявлением по установленной форме. Нетрудно заметить последовательность: сначала изменяется место жительства, а затем возникает обязанность зарегистрироваться по новому месту жительства. Из этого можно сделать вывод, что новое место жительства появляется у гражданина до и независимо от акта регистрации по нему, а сам акт регистрации служит чисто правоохранным целям, а не целям вселения в жилое помещение и приобретения права пользования этим помещением.

В связи с неправильным пониманием значения регистрации связывают не только с возникновением, но и с прекращением гражданских прав. Так, на практике установилось, что гражданина, который утратил право пользования жилым помещением, нельзя принудительно (в частности, по суду) выселить из этого жилого помещения до тех пор, пока он не будет снят с регистрации на основании вступившего в законную силу решения суда о признании его утратившим право пользования жилым помещением. При этом необоснованно предполагается, что до тех пор, пока гражданин не будет снят с регистрации по месту пребывания или жительства в жилом помещении, у него сохранится право пользования этим помещением. Тот факт, что для снятия лица с регистрации вследствие утраты им права пользования жилым помещением необходимо судебное признание такой утраты, не означает, что гражданин может до снятия с регистрации проживать в данном жилом помещении. Ведь гражданско-правовое основание проживания прекратило свое существование, следовательно, законный владелец жилого помещения вправе подать в суд иск о выселении лица из жилого помещения, и при этом необязательно суду предварительно разрешать вопрос о снятии данного лица с регистрационного учета и ставить в зависимость от разрешения данного вопроса возможность выселения лица из жилого помещения, на которое оно утратило гражданские права.

Отсутствие механизма, учитывающего права пользования жилым помещением, может привести и приводит к нарушению прав собственников жилых помещений, лиц, проживающих в жилых помещениях. Например, гражданин снялся с регистрационного учета в связи с призывом в армию, отметка о сохранении за ним права на жилое помещение нигде не предусмотрена, и в случае продажи или обмена жилого помещения без согласования с ним будет нарушено его конституционное право на жилище, восстанавливать которое придется в судебном порядке. Если законодатель не предусмотрит механизм регистрации прав граждан на пользование жилыми помещениями, то судьи, устанавливая факт проживания граждан, начнут выполнять функции учреждения по регистрации прав владения и пользования жилыми помещениями.

Из-за несовершенства законодательства в данной сфере общественных отношений нарушаются не только жилищные права граждан, но и права органов государственной власти и органов местного самоуправления, организаций, занимающихся расселением граждан из жилых помещений, подлежащих сносу в связи с отводом земельного участка для государственных нужд; домов грозящих обвалом; подлежащих переоборудованию в нежилое помещение. Так, в жилом помещении подлежащем сносу в связи с отводом земельного участка для государственных нужд, как правило, бывает зарегистрировано несколько семей. Многие, как правило, даже не проживают в данном жилом помещении, но по факту наличия регистрации по данному адресу, каждой семье должно быть предоставлено жилое помещение.

Таким образом, необходимость коренного изменения института регистрации по месту пребывания и по месту жительства подсказывает сама жизнь. В этой связи необходимо учредить действенный институт регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства. Причем законодательно необходимо закрепить, что регистрация по месту пребывания или по месту жительства является документальным подтверждением времени и места проживания и пребывания человека, а спор по поводу факта проживания или пребывания человека по конкретному адресу должен решаться в судебном порядке. Следует жестко разграничить понятия «место пребывания» и «место жительства», ограничив место пребывания исчерпывающим перечнем категорий жилых помещений и сроком пребывания.

## **О государственном регулировании диспаритета цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию**

### **1. Актуальность темы исследования**

В кругу нерешенных проблем, препятствующих развитию и реформированию аграрного сектора экономики России, особое место занимает усиливающийся диспаритет цен.

Паритет цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию - это соотношение цен на сельскохозяйственную продукцию и средства производства (услуги) промышленно-технического назначения для сельского хозяйства, при котором покупательная способность сельскохозяйственных товаропроизводителей в отношении этих средств производства (услуг) сохраняется на уровне сложившемся в базовый (условно-паритетный) период.

Под ценовым диспаритетом понимается нарушение паритета, то есть ухудшение соотношения между ценами производителей на реализуемую сельскохозяйственную продукцию и ценами на приобретаемые ими промышленные товары и услуги производственно-технического назначения.<sup>1</sup>

Неблагоприятные ценовые соотношения для сельского хозяйства наблюдаются в экономике многих стран. Сельское хозяйство само не может сохранить ценовой паритет из-за следующих особенностей: производство в нем устойчиво по ассортименту. Поэтому товаропроизводители не могут воспользоваться выгодами от продажи новой продукции; сельский товаропроизводитель приобретает средства производства и расходует их, как правило, еще не зная цен на свою продукцию; он не может остановить производство, поскольку животных нужно кормить, доить, чистить, за посевами ухаживать и т.п.; разобщенным сельским товаропроизводителям противостоят промышленные, торговые и другие хорошо организованные структуры.

На ухудшение финансового положения в сельском хозяйстве повлиял во многом межотраслевой диспаритет цен. Классический пример диспаритета цен в России - соотношение цен на зерно и зерновые комбайны. В 1992 году соотношение цен на зерно и комбайн "Дон-1500" составило 1:110, в 1993 году - 1:227, в 1998 году - 1:582, в апреле 2000 года - 1:650. Это значит, что в 1992 году, чтобы купить один комбайн "Дон-1500", нужно было продать 110 тонн пшеницы, в 1993 году - 227, в 1998 году - 582, в апреле 2000 года - 650 тонн.<sup>2</sup>

В условиях либерализации торговли сельское хозяйство оказалось незащищенным от монополизированных отраслей промышленности. Ценовой

<sup>1</sup> Ю.Войчишин. Ценовой диспаритет в аграрном секторе экономики. // [www.mtszerno.ru/grain/docs/review](http://www.mtszerno.ru/grain/docs/review)

<sup>2</sup> Садков В., Попова О. Проблема диспаритета цен и направления ее конструктивного решения // АПК: экономика, управление. 2003. № 8, С. 49-53.

пресс со стороны массы посредников привел к многократному снижению доли сельских товаропроизводителей в розничной цене конечного продукта. В результате девальвации рубля 1998 года вначале складывалась благоприятная ценовая ситуация на продовольственном рынке. Ее сохранение на последующие годы позволило бы обеспечить рентабельное производство в АПК. Однако последовавший затем рост цен на горючее и другие энергоресурсы усилил межотраслевой диспаритет цен и доходов.

Одним из важнейших факторов, сдерживающих развитие агропродовольственного сектора экономики, является также достаточно ограниченный спрос на продовольственную продукцию. Либерализация цен в 1992 году привела к отмене государственных продовольственных дотаций, которые достигали по некоторым базовым продуктам 80% розничной цены. Это резко сократило покупательную способность населения. За 10 лет потребление мяса и мясопродуктов снизилось на 43%, молока и молочных продуктов — на 44%, яиц — на 23%. А это самые ценные и необходимые продукты. Объективным показателем уровня и качества питания населения является рекомендуемая медицинская норма питания. Так, в 1990 году в стране она составляла 98%, сегодня снизилась до 78%. Россия по уровню душевого потребления переместилась с 8-го на 60-е место в мире. Нормальному функционированию агропромышленного комплекса препятствует медленное развитие аграрных рынков. Незрелость рыночной инфраструктуры прервала нормальную связь между производителем и потребителем продовольствия, еще более ограничив возможность сбыта. При этом необходимо отметить, что на развитие рыночной инфраструктуры оказывают влияние межрегиональные торговые барьеры, особенно заметные в агропродовольственной сфере.

За годы реформы агропромышленного комплекса (АПК) из сельского хозяйства в другие отрасли было изъято более 300 млрд. рублей. По данным Госкомстата РФ цены на товары и услуги для аграрных товаропроизводителей до деноминации 1998 года возросли в 9,4 тыс. раз, в то время как на реализованную сельскохозяйственную продукцию — лишь в 1,7 тыс. раз. Подтверждением роста диспаритета является и такой факт: удельный вес сельского хозяйства в ВВП в текущих ценах составляет более 6%, а в ценах 1991 года — около 15%.

Диспаритет цен может рассматриваться не только между сельским хозяйством и другими отраслями в целом, но и между звеньями АПК. Наиболее жестко он проявляется между сельским хозяйством и первым звеном АПК, производящим средства производства. Начиная с 1995 г., цены на пахотный трактор «ДТ-75» возросли в 20 раз, зерноуборочные комбайны — в 27 раз, а на зерно в 4 раза. В результате, в настоящее время АПК имеет не более 50% техники от нормативной потребности, а средний возраст эксплуатируемых машин в 1,5 раза превысил сроки амортизации<sup>1</sup>.

В результате роста диспаритета цен доля сельхозпроизводителей в розничной цене молока снизилась с 83 % до 33 %, хлеба — с 32 до 11 %,

---

<sup>1</sup> Садков В., Попова О. Проблема диспаритета цен и направления ее конструктивного решения // АПК: экономика, управление. 2003. № 8, С. 49-53.

говядины – с 84 до 49 %, а затраты на производство сахара в среднем в 3 – 5 раз превышают стоимость сахарной свеклы.

Проблема неэквивалентного товарообмена в системе АПК носит системный характер и затрагивает не только непосредственно аграрных субъектов хозяйствования, но и предприятия прочих сфер. В частности, производители техники и других материальных ресурсов для АПК страдают, с одной стороны, от опережающих темпов роста тарифов на энергоносители, транспорт, цен на металл, а с другой, - от снижающейся платежеспособности потребителей. В отличие от ресурсопроизводящих естественных монополий, они не имеют выхода на внешний рынок ввиду неконкурентоспособности своей продукции. В этих условиях им выгоднее сокращать объемы производства при продолжающемся росте отпускных цен на выпускаемую продукцию. Аналогичные проблемы стоят и перед переработчиками сельскохозяйственной продукции.

Исходя из выше сказанного, диспаритет в системе АПК – не уникальное явление. Можно говорить о диспаритете между потребительскими ценами и уровнем оплаты труда, о мультидиспаритете в цепочке «энергоносители – транспортные тарифы – продукция машиностроения для АПК – услуги для АПК – непосредственно сельскохозяйственное производство – переработка сельскохозяйственного сырья – торговля продуктами питания». И, на мой взгляд, причина особой уязвимости аграрного производства заключается в исключительной разрозненности сельскохозяйственных предприятий перед лицом множества естественных национальных, отраслевых и локальных монополий.

## **2. Пути решения проблемы диспаритета цен**

Обсуждая проблему диспаритета цен, во внимание, как правило, принимается система АПК, где предприятия, производящие технику для АПК, минеральные удобрения, энергоресурсы, выступают в роли отраслевых монополий, а переработка и торговля продуктами питания - локальных. И пути восстановления паритетности предлагаются разные. Попытаемся сгруппировать их по основным направлениям.

1) Наиболее спорными являются предложения о создании условий для дальнейшего массового развития личных подсобных хозяйств (ЛПХ) и индивидуальных форм хозяйствования в аграрной сфере за счет реформирования неплатежеспособных предприятий. Во-первых, сельскохозяйственные предприятия имеют колоссальное значение для села, выступая главными работодателями, вокруг которых формируется социально-бытовая инфраструктура. Во-вторых, наличие большого числа мелких товаропроизводителей не решает проблему неравноправности сторон в системе АПК. В-третьих, реализация подобных предложений чревата дальнейшей деградацией технологий производства, поскольку основной тенденцией развития современного сельскохозяйственного производства выступает его укрупнение (в т.ч. и за счет интеграционных процессов) ввиду повышения технологичности, снижения затрат живого труда, усложнения техники.

В то же время на современном этапе нельзя не согласиться с особой ролью ЛПХ в производстве продукции сельского хозяйства. По различным данным доля ЛПХ в валовой продукции сельского хозяйства составляют на сегодняшний день от 55 до 60 %.

2) Есть предложения по борьбе с монополизмом и диспаритетом цен мерами административно-директивного характера. Например, д.э.н. А. Александров предлагает законодательно ввести в практику систему органов регулирования паритетов цен, в т.ч. создать Федеральную комиссию по мониторингу и регулированию паритетов цен с включением ее в аппарат Министерства сельского хозяйства. Службы паритетов должны обладать правом на федеральном уровне регулировать цены на основные продукты питания (зерно, молоко, мясо, яйца), на технику и минеральные удобрения. Промышленным фирмам могут устанавливаться ограничения на повышение цен исходя из устанавливаемой государством нормативной рентабельности.<sup>1</sup>

Подобное предложение закреплено в статье 12 Федерального закона «О государственном регулировании агропромышленного производства»<sup>2</sup> в соответствии с которым Правительство Российской Федерации в целях содействия становлению и развитию рыночных отношений в агропромышленном производстве, стабилизации межотраслевых стоимостных пропорций организует заключение между сельскохозяйственными товаропроизводителями и поставщиками материально - технических ресурсов (услуг) ценовых соглашений, направленных на поддержание паритета цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги).

Думается, что подобное предложение тоже весьма спорно, поскольку искусственное регулирование цен в отрыве от реализации целостной программы государственного регулирования национальной экономики вообще и аграрной сферы в частности не может быть эффективным.

3) Серьезное внимание в качестве меры разрешения проблемы диспаритета цен в АПК уделяется государственному регулированию. При этом озвучиваются предложения самого разного толка. В последнее время широкое распространение получило мнение о необходимости повторной реструктуризации кредиторской задолженности аграрных предприятий, в т.ч. перед бюджетом. Наиболее радикальным путем решения этой проблемы предлагается отнесение задолженности сельскохозяйственных предприятий на внутренний долг государства путем их списания с аграрных товаропроизводителей, поскольку реструктуризация не спасет село. Реализация подобного предложения, возможно, будет иметь краткосрочный эффект, однако ее долговременные последствия будут резко отрицательными, поскольку убедят несостоятельные предприятия в слабости закона, а для более сильных создадут прецедент: выгоднее уклонятся от своих финансовых обязательств, нежели четко исполнять их.

<sup>1</sup> Александров А. Управление агропромышленным производством нуждается в совершенствовании правовой основы // Экономист. 2001. № 3. С.83-89.

<sup>2</sup> СЗ РФ. – 1997, № 29, Ст. 3501. (Утратил силу с 1 января 2005 года в соответствии с ФЗ от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ).



4) На мой взгляд, к проблеме снижения диспаритета цен нужно подходить комплексно с концептуально иной позиции: защитить сельское хозяйство от монопольного поведения производителей материально-технических ресурсов и переработчиков продукции сельского хозяйства можно не административно-директивными ограничениями и запретами в сфере ценообразования локальных и отраслевых монополий, а совершенствованием системы сбыта. То есть основной акцент решения проблемы диспаритета следует перенести с плоскости борьбы с монополиями в плоскость развития аграрной инфраструктуры до того уровня, когда сельское хозяйство станет равноправной, а возможно, и доминирующей отраслью в системе АПК в комплексе с государственной поддержкой. При этом речь идет не об укрупнении сельскохозяйственных предприятий, а о совершенствовании системы сбыта и поставок.

В настоящее время сбыт – наиболее слабое звено в системе АПК. Основные производственные фонды заготовительных организаций и сельской торговли не превышают 9% от общей их величины в АПК, а численность работников еще меньше. Низкая эффективность системы сбыта в аграрной сфере влечет за собой значительные потери сельскохозяйственной продукции при заготовке, транспортировке, переработке и хранении, которые дополняются, кроме того, потерями из-за неравномерности поставок, сезонности снабжения сырьем. Капитальные вложения в сферу реализации мизерны, хотя мировой опыт свидетельствует, что система сбыта должна развиваться опережающими темпами по сравнению с производством продукции.

### **3. Роль государства в решении проблемы диспаритета цен и предложения по ее реализации**

В предыдущем разделе исследования было показано, что наиболее оптимальным путем решения снижения диспаритета цен является развитие аграрной инфраструктуры в комплексе с государственной поддержкой. Одним из основных ее элементов является совершенствование сбыта продукции АПК.

Работа по совершенствованию сбыта сельскохозяйственной продукции должна вестись с учетом мирового опыта в следующих направлениях:

- интеграция предприятий АПК с целью создания замкнутого технологически-сбытового цикла: «производство – хранение – переработка - сбыт», что позволит снизить количество посредников, удешевить продукцию, снизить зависимость от локальных монополий и, в конечном итоге, обеспечить более справедливое распределение доходов в цепи;

- развитие форм оптовой торговли продовольствием и сельскохозяйственным сырьем, что, в некоторой степени, снизит ценовой диктат локальных монополий и расширит свободу выбора для аграрных предприятий;

- восстановление практики госзаказов, в т.ч. посредством размещения тендеров на основе средне- и долгосрочного планирования, причем основу прогнозов должны составлять планы закупок продовольствия для государственных нужд под встречное финансирование оборотных средств;

- развитие биржевой торговли, в т.ч. электронных бирж, виртуальных оптовых рынков средств производства и сельскохозяйственной продукции;
- совершенствование методов и расширение практики применения государственных интервенций как важного механизма регулирования внутреннего рынка.

Эффективность этих направлений снижения диспаритета цен в АПК возможна только при определенной автономности внутреннего рынка продовольствия. Следует признать, что отсутствие целостной концепции внешнеэкономических отношений сыграло весьма негативную роль в усилении диспаритета цен в период трансформации экономики. В 1987 году в соответствии с Законом о либерализации внешнеэкономических связей был открыт доступ импортным товарам на российский рынок. Государственные поставки продовольствия по демпинговым ценам защищали внутренние рынки США и Западной Европы от излишков продовольствия, способствовали поддержанию цен, обеспечивающих эффективное сельскохозяйственное производство в странах-экспортерах, помогали сохранить рабочие места и т.д. Российские же предприятия оказались в крайне невыгодном положении. Они не могли вести собственную ценовую политику. Этому препятствовали дешевый импорт, экономическая разрозненность субъектов хозяйствования аграрного сектора, низкая покупательная способность населения, ценовой диктат локальных монополий в сфере переработки сельскохозяйственной продукции, вынужденных стремиться к ограничению собственных отпускных цен, ограничения на рост цен на основные продукты питания со стороны регионов и т.д.

Эта ситуация во многом сохраняется и сейчас. В результате, удельный вес импорта в потреблении мяса и мясопродуктов превысил 34%, молока и продуктов его переработки – 18%, сахара (включая сахар-сырец) – 73%, растительного масла – 42%, рыбы и рыбопродуктов – 37%.

В сложившейся ситуации внешнеэкономическая политика в агропромышленной сфере должна быть направлена на защиту внутреннего рынка продовольствия и сельскохозяйственной техники. При этом следует использовать апробированные в мировой практике методы защиты рынка: таможенные пошлины, защищающие внутренний рынок от импорта продовольствия, в достаточном количестве производимого в стране, квоты на ввоз и вывоз, компенсации за экспорт излишков сельскохозяйственной продукции и ввоз продовольствия, которого на внутреннем рынке недостаточно.

Таким образом, роль государства в регулировании развития АПК России должна заключаться:

- в прямой финансовой поддержке сельхозпроизводителей для уменьшения диспаритета цен;
- разработке эффективной программы защиты внутреннего рынка;
- создании условий для вертикальной интеграции в отраслях АПК на основе формирования замкнутых комплексов по производству, переработке и реализации продукции, где может обеспечиваться «внутрикомплексное»

перераспределение финансовых ресурсов с целью компенсации неблагоприятных условий производства в отдельных звеньях.

Для реализации данных предложений необходимо разработать и принять ряд законов, направленных на финансовую поддержку АПК, защиту внутреннего рынка, интеграцию предприятий АПК с целью создания замкнутого технологически-сбытового цикла, совершенствование методов и расширение практики применения государственных интервенций и др.

## **О проблемах законодательного регулирования в области рыболовства и состоянии водных биоресурсов на территории Республики Башкортостан**

Республика Башкортостан обладает значительными водными биоресурсами, имеющими неопределимое рыбохозяйственное значение для обеспечения социально – экономического развития Республики Башкортостан.

На территории республики имеются следующие категории водоемов: реки – 27000 км; озера – 20700 га; водохранилища – 31000 га; специализированные и мелиоративные пруды – 13000га.

В водоемах республики обитает 42 вида рыб, в том числе 13 видов занесены в Красную книгу Республики Башкортостан. Начиная с 1997 года в республике выращивается канальный сом, осетр, форель, сиг, пелядь.

Только в озере Яктыкуль живет малая южная колюшка, а в озере Аслыкуль – черноморская пухлощечная игла - рыба. Основу промысловых уловов в естественных водоемах Республики Башкортостан составляют лещ, плотва, язь, щука, окунь. Объектами прудового и садкового рыболовства являются карп, толстолобик, белый амур.

Из имеющихся водоемов в республике ежегодно добывается от 100 до 120 тонн пресноводной рыбы и выращивается в них 800 – 900 тонн товарной рыбы. Антропогенное воздействие на ихтиофауну рек и озер республики в последние годы значительно возросло. Это подтверждается падением уловов рыбы, особенно ценных пород рыб. Так, например, в 1990 году общий вылов рыбы с естественных водоемов составил – 365 тонн, из них 44 – тонны пеляди и 12 тонн карпа. В последние годы вылавливается всего 0,1 тонн пеляди, карп в уловах отсутствует, улов судака упал с 4,5 тонн в 1990 году до 0,5 тонн в 2002 году, щуки с 11 тонн до 1,1 тонн. Наблюдается отсутствие или искажение достоверной отчетности.

В республике сложились и развиваются в рыбохозяйстве три основных направления – прудовое, индустриальное и пастбищное.

В Башкортостане прудовой фонд составляет 7 тыс. га. Однако в настоящее время используется лишь 10% этого фонда и он требует реконструкции и капитального ремонта.

Индустриальное рыбоводство представлено ООО «Карламановский рыбхоз» – садковое хозяйство площадью 15 000 кв.м. До недавнего времени главным объектом разведения в хозяйстве был карп. Необходимость использования в садковом рыбоводстве более дорогих, чем в прудовом выращивании, кормов повлияла на стоимость продукции рыбоводства

Пастбищное рыбоводство развивается в республике очень медленно, хотя это – наиболее экономичное и перспективное направление получения товарной рыбы. Оно основано на использовании природного биопродукционного

потенциала. Площади пастбищного рыболовства в республике очень большие – озера занимают 20700 га. Однако недостаточное развитие воспроизводительной базы, ее неудовлетворительное техническое и финансовое положение не позволяют провести зарыбление этих водоемов в достаточной мере.

Несмотря на имеющиеся трудности, рыбоводство на сегодняшний день, с учетом потребительского спроса, остается актуальным. Из года в год снижаются объемы промышленного лова рыбы предприятиями ФГУП «Башкиррыбхоз», рыболовецкие артели, рыбоводческие хозяйства работают неэффективно, разрозненно. В зимний период много заморов рыб на озерах и никто с этим не борется. Рыбная инспекция, «Ассоциация рыболовов и охотников», территориальное управление по охране окружающей среды работают недостаточно и упрощенно. Очень остро стоит вопрос с браконьерством. Применяются запрещенные орудия лова вплоть до электродочек и химических веществ. Открыто развивается торговля рыбой, незаконно выловленной, в том числе запрещенных пород (стерлядь и др.) в городах Уфа, Благовещенск, Бирск, Дюртюли и др. Запрещенные орудия лова (сети и т.д.) продаются открыто везде без лицензии и других разрешений. Прилавки завалены импортными сетями (Китай, Вьетнам и др.)

Для развития рыбного хозяйства в республике необходимо разработать рыбохозяйственный кадастр водоемов Республики Башкортостан, провести исследование биоресурсов водоемов, их пригодность для ведения рыбного хозяйства и определить лимиты и оптимальный объем возможного изъятия рыб, развивать целевые программы государственной поддержки рыбного хозяйства. Необходимо усилить административную ответственность в отношении браконьеров.

Законодательное урегулирование вопросов рыболовства и рыбопользования позволит более рационально использовать и эффективно сохранять водные ресурсы Республики Башкортостан, поддерживать их биологическое разнообразие, а также устойчиво обеспечит население Республики Башкортостан рыбной продукцией.

Поскольку на федеральном уровне законодательно данный вопрос не урегулирован, а согласно пункту «в» части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Республика Башкортостан вправе самостоятельно законодательно регулировать вопросы рыбохозяйствования.

Законы, регулирующие условия и порядок пользования водными биологическими ресурсами, отношения в сфере рыболовства и охраны водных биологических ресурсов приняты в следующих субъектах Российской Федерации:

Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область, Калининградская область, Камчатская область, Кемеровская область, Костромская область, Мурманская область, Сахалинская область, Тверская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

В настоящее время в специально созданной комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находится в работе проект федерального закона № 96700125 – 2 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

В проекте закона к полномочиям субъектов Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов относится:

издание законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

участие в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения водными биоресурсами,

участие в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения водными ресурсам, находящимися в федеральной собственности;

разработка, утверждение и реализация территориальных программ в данной области;

разработка, утверждение и реализация программ развития прибрежного рыболовства и аквакультуры во внутренних морских водах Российской Федерации, прилежащих к территории субъекта Российской Федерации;

проведение государственного мониторинга водных биоресурсов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

участие в разработке правил рыболовства;

установление и распределение квот добычи (вылова) водных биоресурсов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

участие в распределении квот добычи (вылова) водных биоресурсов, находящихся в федеральной собственности;

участие в проведении государственной рыбохозяйственной экспертизы;

ограничение, приостановление или запрещение хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

участие в разработке и реализации международных договоров Российской Федерации;

установление порядка взимания платы, направляемой на изучение, воспроизводство и сохранение всех биоресурсов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и размеров такой платы;

участие в организации и осуществлении мероприятий по сохранению водных биоресурсов.

Исходя из изложенного, полагаем целесообразным и своевременным разработать и вынести на рассмотрение депутатов Государственного Собрания – Курултая – Республики Башкортостан проект Закона Республики Башкортостан «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов в Республике Башкортостан».

Приложение к законодательному исследованию на тему «О проблемах законодательного регулирования в области рыболовства и состоянии водных биоресурсов на территории Республики Башкортостан»

**Проект Закона Республики Башкортостан**  
**«О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов**  
**в Республике Башкортостан»**

Настоящий Закон регулирует отношения в сфере рыболовства, охраны водных биологических ресурсов их рационального использования, воспроизводства, поддержания биологического разнообразия.

Отношения, связанные с использованием водных, земельных, лесных и других ресурсов, возникающих в связи с рыбохозяйственной деятельностью, регулируются федеральным законодательством, Законами и иными нормативными правовыми актами Республики Башкортостан.

**Глава 1. Общие положения.**

**Статья 1. Основные понятия**

В настоящем законе используются следующие понятия:

**водные биологические ресурсы (далее водные биоресурсы)** - рыбы, водные беспозвоночные, водоросли, другие водные животные и растения, обитающие и произрастающие в состоянии естественной свободы в водных объектах рыбохозяйственного значения;

**охрана водных биоресурсов** – деятельность, направленная на поддержание водных биоресурсов или их восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены их максимально устойчивая добыча (вылов) и биологическое разнообразие посредством осуществления на основе сложившейся традиции, научных данных комплекса мер по воспроизводству, рациональному использованию и среды их обитания;

**государственная охрана водных биоресурсов** – система государственных мер по обеспечению соблюдения физическими и юридическими лицами законодательства Российской Федерации и законодательства Республики Башкортостан в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

**рыболовство** – деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов из среды их обитания;

**рыбоводство** – (аквакультура) – все виды искусственного воспроизводства и культивирования водных биоресурсов;

**промышленное рыболовство (промысел)** – предпринимательская деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов с использованием специальных средств по приемке, переработке, перегрузке, транспортировке и хранению уловов и продуктов переработки водных биоресурсов;

**любительское (спортивное) рыболовство** – деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов в целях личного потребления, отдыха и занятия спортом;

**потребительское рыболовство** - деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов для личного (внутрихозяйственного) потребления без права реализации;

**общий допустимый улов биоресурсов** - научно обоснованная величина максимально допустимого годового изъятия части популяции определенного вида водных биоресурсов в конкретном водоеме, не приводящая к истощению водных биоресурсов и их способности к воспроизводству и устойчивому существованию;

**квота добычи (вылова) водных биоресурсов** – часть общего допустимого улова водных биоресурсов;

**контрольный лов** – добыча (вылов) водных биоресурсов в целях проведения государственного мониторинга;

**улов** – водные биоресурсы, добытые (выловленные) из водных объектов рыбохозяйственного значения;

**разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов** – документ, удостоверяющий право его владельца на изъятие определенного объема водных биоресурсов конкретных видов из водных объектов рыбохозяйственного назначения.

## **Статья 2. Законодательство Республики Башкортостан в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.**

Законодательство Республики Башкортостан в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов состоит из Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Башкортостан, настоящего Закона и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и Республики Башкортостан.

Имущественные отношения в области охраны и использования водных биоресурсов регулируются законодательством Российской Федерации.

## **Глава 2. Водные объекты рыбохозяйственного значения и водные биоресурсы.**

### **Статья 3. Водные объекты рыбохозяйственного значения.**

В зависимости от рыбохозяйственного значения водные объекты рыбохозяйственного значения имеют категории. Категории водных объектов рыбохозяйственного значения и особенности их использования определяются федеральным органом исполнительной власти по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

### **Статья 4. Рыбопромысловые участки**

Рыбопромысловым участком является водный объект рыбохозяйственного значения или его часть, которые предоставляются на основании законодательства Российской Федерации для осуществления промышленного производства и (или) организации любительского и спортивного рыболовства.

Рыбопромысловый участок включает в себя поверхностные воды, дно рыбохозяйственного объекта и необходимую для осуществления рыбохозяйственной деятельности прибрежную полосу суши, порядок предоставления которой и ее размеры определяются федеральным законодательством.

### **Статья 5. Перечень видов водных биоресурсов.**

Перечень водных биоресурсов, являющихся объектами охраны утверждается Правительством Российской Федерации.

## **Глава 3. Управление в сфере использования, воспроизводства и охраны водных биоресурсов.**



## **Статья 6. Государственное управление в области рыболовства и охраны водных биоресурсов.**

Основной целью государственного управления в области рыболовства и охраны водных биоресурсов является сохранение водных биоресурсов и среды их обитания, рациональное пользование водными биоресурсами, обеспечение условий для эффективной рыболовной деятельности как источника занятости населения и получения устойчивых доходов, в том числе в местные бюджеты, бюджет Республики Башкортостан и федеральный бюджет.

Государственное управление в области рыболовства и охраны водных биоресурсов основывается на следующих принципах:

научно обоснованное и рациональное использование водных биоресурсов в целях ежегодного получения стабильных максимально допустимых уловов и сохранения условий естественного воспроизводства водных биоресурсов;

сохранение биологического разнообразия водных биоресурсов;

экологической безопасности при осуществлении рыбохозяйственной деятельности;

организационного содействия и финансовой поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления рыбохозяйственной деятельности, научных разработок и мероприятий, направленных на использование, воспроизводство и охрану водных биоресурсов и среды их обитания;

привлечения граждан, общественных объединений, организаций к решению задач в области охраны, воспроизводства и устойчивого использования водных биоресурсов;

платность использования водными объектами.

## **Статья 7. Полномочия органов государственной власти Республики Башкортостан в области использования, воспроизводства и охраны водных биоресурсов**

К полномочиям органов государственной власти Республики Башкортостан относятся:

издание законов и иных нормативных правовых актов Республики Башкортостан в пределах своих полномочий;

осуществление прав владения, пользования и распоряжения водными биоресурсами, находящимися в собственности Республики Башкортостан;

участие в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения водными биоресурсами, находящимися в федеральной собственности;

разработка, утверждение и реализация территориальных программ в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

участие в разработке государственных федеральных программ в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

проведение государственного мониторинга водных биоресурсов, находящихся в собственности Республики Башкортостан;

участие в разработке правил рыболовства;

установление и распределение квот добычи (вылова) водных биоресурсов, находящихся в собственности Республики Башкортостан;

участие в распределении квот добычи (вылова) водных биоресурсов, находящихся в федеральной собственности;

участие в проведении государственной рыбохозяйственной экспертизы;

ограничение, приостановление или запрещение хозяйственной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства Российской Федерации и

законодательства Республики Башкортостан в области рыболовства и сохранении водных биоресурсов;

установление порядка взимания платы, направляемой на изучение, воспроизводство и сохранение водных биоресурсов, находящихся в собственности Республики Башкортостан, и размера такой платы;

организация и проведение мероприятий по сохранению водных биоресурсов.

#### **Статья 8. Полномочия органов местного самоуправления в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов**

1. Органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Башкортостан с передачей необходимых для осуществления указанных полномочий материальных и финансовых средств.

2. К полномочиям местных органов государственной власти и органов местного самоуправления относятся:

а) отвод и предоставление в пользование береговой полосы при выделении промысловых участков для нужд рыболовства;

б) участие в распределении республиканских квот (государственного заказа);

в) распределение квот, выделяемых районам, между пользователями;

г) принятие и реализация районных программ в области рыболовства и рыбного хозяйства;

д) утверждение оптимально допустимых уловов, квот (лимитов) вылова водных биоресурсов, в пределах своей компетенции;

е) разработка и реализация районных программ в области рыболовства и рыбного хозяйства;

ж) иные полномочия, отнесенные к компетенции местных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

#### **Глава 4. Право собственности на водные биоресурсы водных объектов рыбохозяйственного значения.**

##### **Статья 9. Право собственности на водные биоресурсы.**

Водные биоресурсы водных объектов рыбохозяйственного значения на территории Республики Башкортостан могут находиться в федеральной собственности, собственности Республики Башкортостан, муниципальной собственности, собственности граждан или юридических лиц.

В собственности Республики Башкортостан или муниципальной собственности находятся водные биоресурсы, обитающие в водных объектах, отнесенных в соответствии с законодательством Российской Федерации к собственности Республики Башкортостан или муниципальной собственности, за исключением редких и находящихся под угрозой исчезновения водных биоресурсов, а также водных биоресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

##### **Статья 10. Основания для возникновения права пользования водными биоресурсами.**

Право пользования водными объектами возникает на основании:

лицензии на рыбохозяйственную деятельность, договора на право пользования (добычи, вылова), переработки рыбы. Порядок предоставления лицензии и условия договора определяются законодательством Российской Федерации. Лицензии выдаются на срок в соответствии с законодательством Российской Федерации;

иного основания, предусмотренного федеральным законодательством.

#### **Статья 11. Право граждан на пользование водными биоресурсами.**

Граждане, в том числе несовершеннолетние, имеют право свободно осуществлять в соответствии с правилами рыболовства любительское или спортивное рыболовство, если иное не установлено законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Башкортостан.

#### **Статья 12. Виды пользования водными биоресурсами и способы их изъятия из среды их обитания.**

Могут осуществляться следующие виды пользования водными биоресурсами: в целях научных исследований; искусственное воспроизводство рыбных запасов; промышленное рыболовство; промысловая добыча водных беспозвоночных и их любительский лов; спортивное и любительское рыболовство, в том числе с применением сетных орудий лова.

Пользователи водных биоресурсов осуществляют их изъятие из среды их обитания с использованием сетных (сети, невода, тралы, бредни, ставные ловушки) на основании разрешительных документов, выдаваемых органами рыбоохраны, удильных орудий лова (удочки, спиннинги и т.д.), ружей для подводной охоты.

#### **Статья 13. Порядок лицензирования рыбохозяйственной деятельностью.**

Лицензирование рыбохозяйственной деятельности осуществляется федеральным органом исполнительной власти по рыболовству или его территориальными органами.

Порядок лицензирования определяется Правительством Российской Федерации.

#### **Статья 14. Условия пользования водными биоресурсами.**

Пользование водными биоресурсами осуществляется в соответствии с правилами рыболовства, квотами и лимитами вылова, разрабатываемыми в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также настоящим законом и другими нормативными правовыми актами Республики Башкортостан.

#### **Статья 15. Любительское и спортивное рыболовство**

Любительское и спортивное рыболовство осуществляется гражданами в соответствии с правилами рыболовства без оформления разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов водных объектах общего пользования и в рыбохозяйственных водных объектах, закрепленных в установленном порядке за обществами охотников и рыболовов. Любительское рыболовство с применением сетных орудий производится на определенных рыболовных участках по разрешениям, выдаваемым органами рыбоохраны.

Любительское и спортивное рыболовство в рыбохозяйственных водных объектах, представленных обществам рыболовов и охотников для организации любительского и спортивного рыболовства, осуществляется на основании путевок выдаваемых обществами в установленном порядке.

Любительское и спортивное рыболовство в водных объектах, находящихся в собственности физических лиц и организаций осуществляется с согласия их собственников.

#### **Статья 16. Права и обязанности пользователей водными биоресурсами**

Пользователи водными биоресурсами имеют право:

- осуществлять лов (добычу) водных биоресурсов в пределах установленных квот;
- собственности на добытые в установленном порядке водные биоресурсы и продукцию, полученную от их переработки;
- реализовать в установленном порядке водные биоресурсы и продукцию, полученную от их переработки.

Пользователи водных биоресурсов обязаны:

- осуществлять только указанные в лицензии и в договоре виды пользования водными биоресурсами;
- соблюдать правила рыболовства, установленные квоты;
- не допускать разрушения или ухудшения среды обитания водных биоресурсов;
- проводить необходимые мероприятия, обеспечивающие воспроизводство водных биоресурсов;
- оказывать помощь органам рыбоохраны для водных биоресурсов.

Продажа водных биоресурсов, обитающих в водоемах Республики Башкортостан, с признаками применения запрещенных или промысловых орудий лова или продуктов их переработки без документов, подтверждающих право лова или источник их приобретения, запрещается.

#### **Статья 17. Территориальные советы**

Территориальные рыбохозяйственные советы создаются на основании совместного решения федерального органа исполнительной власти по рыболовству и органа исполнительной власти Республики Башкортостан в целях координации деятельности рыбохозяйственных организаций, расположенных на территории Республики Башкортостан и подготовки предложений о распределении квот добычи (вылова) водных биоресурсов.

В работе территориального рыбохозяйственного совета участвуют на постоянной основе представители Государственного Собрания - Курултая - Республики Башкортостан, Правительства Республики Башкортостан, территориального (бассейнового) органа федерального органа исполнительной власти по рыболовству, научно – исследовательских и рыбохозяйственных организаций, органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды, иных исполнительных органов, осуществляющих государственную охрану водных биоресурсов, и органов местного самоуправления.

Положение о территориальном рыбохозяйственном совете и его состав утверждаются федеральным органом исполнительной власти по рыболовству и Правительством Республики Башкортостан.

#### **Статья 18. Конкурсы по распределению квот добычи (вылова) водных биоресурсов**

Конкурсы по распределению квот добычи (вылова) водных биоресурсов (далее – конкурсы) на безвозмездной основе организуются и проводятся Правительством Республики Башкортостан.

Квоты добычи (вылова) водных биоресурсов выставляются на конкурс по представлению федерального органа исполнительной власти по рыболовству.

Функции конкурсной комиссии при проведении конкурса выполняет территориальный рыбохозяйственный совет.

Условия конкурса определяются совместно федеральным органом исполнительной власти по рыболовству и Правительством Республики Башкортостан.

К участию в конкурсе допускаются только российские пользователи водными биоресурсами, предоставившие справку о постановке их на учет в налоговом органе.

Организация и проведение конкурсов осуществляются в порядке, определенном федеральными органами исполнительной власти по рыболовству в соответствии с федеральным законодательством.

### **Статья 19. Основания и порядок прекращения пользования водными биоресурсами**

Пользование водными биоресурсами прекращается в случаях:

отказа от пользования;  
истечения установленного срока пользования;  
ликвидации юридического лица – пользователя водными биоресурсами;  
изъятия органами рыбоохраны промыслового билета (билетов) юридических лиц.

Право пользования водными биоресурсами юридических лиц прекращается путем признания недействительной их долгосрочной лицензии и (или) путем расторжения договора республиканским органом управления непосредственно либо по представлению инспекции рыбоохраны и иных контролирующих органов.

Пользование отдельными видами водных биоресурсов в водных объектах или их части может быть приостановлено в целях их охраны постановлением Правительства Республики Башкортостан по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды в соответствии с их компетенцией.

Решение о прекращении пользования водными биоресурсами может быть обжаловано в судебном порядке.

## **Глава 5. Охрана водных биоресурсов и среды их обитания**

### **Статья 20. Организация охраны водных биоресурсов и среды их обитания**

Организация охраны водных биоресурсов и среды их обитания – совокупность мероприятий органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечивающих рациональное использование и воспроизводство водных биоресурсов в пределах Республики Башкортостан. Охрана среды обитания водных биоресурсов регулируется исполнительным органом власти Республики Башкортостан по охране окружающей среды.

Деятельность, связанная с добычей (выловом) водных биоресурсов, иная деятельность на водных объектах не должны ухудшать условия среды обитания водных биоресурсов, размножения, нагула, зимовки и путей миграции водных биоресурсов.

### **Статья 21. Установление ограничений и запретов на использование водных биоресурсов**

Установление ограничений, приостановление и запрет на пользование водными биоресурсами на определенных акваториях или на определенные сроки осуществляется решением федерального органа исполнительной власти Российской Федерации или Правительством Республики Башкортостан по представлению органа исполнительной власти по охране окружающей среды.

## **Глава 6. Плата за пользование водными биоресурсами**

### **Статья 22. Плата за пользование водными биоресурсами**

Плата за пользование водных биоресурсами устанавливается федеральным законом.

### **Статья 23. Ответственность за совершение правонарушений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов**

Лица, совершившие правонарушения в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

### **Статья 24. Вступление в силу настоящего Закона.**

Настоящий Закон вступает в силу по истечении 10 дней с момента его официального опубликования.

### **Формирование законодательных основ в области организации конкурсов по размещению заказов при закупке товаров, работ, услуг для нужд Республики Башкортостан**

Целью данного исследования является, прежде всего, обоснование необходимости законодательной регламентации условий конкурсов и размещений заказов при закупке товаров, работ, услуг для нужд Республики Башкортостан.

На федеральном уровне отсутствуют общие, обязательные для всех региональных органов государственной власти требования к условиям конкурсов при размещении заказов для обеспечения нужд субъектов Российской Федерации. Вместе с тем свыше, чем в тридцати субъектах Российской Федерации приняты и действуют законы, в той или иной мере устанавливающие требования к условиям конкурсов и размещения заказов для обеспечения государственных нужд.

Конституция Российской Федерации непосредственно не относит область законодательства по обеспечению государственных нужд регионов к ведению Российской Федерации либо к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Анализ общего массива законодательства в рассматриваемой области дает основания полагать, что отношения по организации конкурсов на закупку товаров, работ, услуг для нужд субъектов Российской Федерации можно отнести к их исключительному ведению.

Гражданский кодекс Российской Федерации в статье 525 определяет, что государственными нуждами признаются определяемые в установленном законом порядке потребности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, обеспечиваемые за счет средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования.

Нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, регулирующие порядок и условия проведения конкурсов по закупке товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд действуют исключительно на федеральном уровне, не затрагивая правоотношений по обеспечению нужд субъектов Российской Федерации. Федеральное законодательство в данной области представлено Законом Российской Федерации от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»<sup>1</sup>.

В Республики Башкортостан отсутствует законодательное регулирование порядка проведения конкурсов на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг государственных нужд. Исключением является организация закупок

---

<sup>1</sup> «Собрание законодательства Российской Федерации», 10.05.1999, № 19, ст. 2302.

сельскохозяйственной продукции, осуществляемая в соответствии с Законом Республики Башкортостан от 21 декабря 1994 г. № ВС-26/16 «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции и продовольствия для государственных нужд в Республике Башкортостан»<sup>1</sup>, однако данный закон не определяет процедуру и условия организации соответствующих закупок. Непосредственно требования к конкурсам, тендерам, иным организационным условиям и процедурам осуществления закупок, размещения заказов для нужд республики устанавливаются нормативными правовыми актами Правительства Республики Башкортостан, отдельных министерств и ведомств, администраций районов и городов республики, при этом ряд документов носит общий характер, а отдельные акты принимаются в целях организации конкретной закупки товаров. Как следствие этого, для организации конкурсов, размещения заказов для обеспечения нужд Республики Башкортостан приходится руководствоваться свыше, чем десятью нормативными актами Правительства Республики Башкортостан, основными среди которых являются: Распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 28.10.2004 г. № 969-р «О мерах по совершенствованию организации закупок продукции для государственных и муниципальных нужд»; постановление Правительства Республики Башкортостан от 10.07.2003 г. № 172 «О дополнительных мерах по совершенствованию организации закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд»; постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 26.02.2002 г. № 55 «О дополнительных мерах по упорядочению организации закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд»; постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 18.06.2001 г. № 133 «Об утверждении временного положения организации закупок и поставок товаров, работ и услуг для государственных нужд Республики Башкортостан»; постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 16.08.2000 г. № 240 «О контроле за проведением закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд»; постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 21.09.99 г. № 300 «О дополнительных мерах по совершенствованию организации закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» и др. Существенным моментом является то, что перечисленные документы освещают процедурные аспекты и условия проведения конкурсов и размещения заказов.

Из вышеуказанного можно сделать вывод, что рассматриваемая область правоотношений является полем свободного законотворчества. Одновременно следует обратить внимание, что отсутствие жесткой регламентированности в вопросе использования государственных финансов для обеспечения государственных нужд, является питательной средой для коррупции. Принятие базового закона Республики Башкортостан «О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг

---

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан», 1995, № 4 (34), ст. 130.



для государственных Республики Башкортостан» позволит достичь следующих целей:

1) единообразии правового регулирования порядка осуществления закупок для нужд Республики Башкортостан, осуществляемых за счет бюджета Республики Башкортостан;

2) обеспечение прозрачности механизма проведения конкурсов для осуществления закупок продукции и размещения заказов для нужд Республики Башкортостан;

3) стимулирования добросовестной конкуренции среди потенциальных поставщиков товаров, работ и услуг для нужд Республики Башкортостан;

4) экономии средств бюджета Республики Башкортостан;

5) минимизация злоупотреблений и нарушений, возникающих в ходе конкурсов для осуществления закупок продукции и размещении заказов для нужд Республики Башкортостан;

6) систематизации законодательства Республики Башкортостан об организации государственных закупок;

Достижение указанных целей возможно исключительно посредством четкой регламентации всех процедур проведения конкурсов при осуществлении закупок для нужд Республики Башкортостан в законе. Вместе с тем реализация идеи проекта закона Республики Башкортостан «О конкурсах на размещение заказов на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Республики Башкортостан» потребует совместной работы Государственного Собрания - Курултая - Республики Башкортостан с Правительством Республики Башкортостан, заинтересованными министерствами и ведомствами, с целью избежания формальности и декларативности положений разрабатываемого законопроекта.

Продолжая в данном ключе, предлагается следующая схема проекта закона. Структура закона должна включать помимо преамбулы, общих и заключительных положений, две отдельные главы: одна глава должна содержать требования к конкурсам на размещение заказов по закупке товаров (работ, услуг) для нужд Республики Башкортостан; вторая глава должна регламентировать порядок проведения конкурсов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Республики Башкортостан. Так же проект должен включать положения о применении внеконкурсного размещения заказов либо закупок в определенных законом случаях. Существенным моментом является дифференциация размеров стоимости размещения заказов с привязкой к ним особенностей проведения соответствующих конкурсов, а так же наличие положений предусматривающих применение закона в зависимости от объема расходования средств бюджета Республики Башкортостан (мелкие закупки, размер которых подлежит определению, не подпадают под действие закона). Помимо перечисленных элементов, данный закон должен включать главу о контроле за организацией конкурсов, а так же главу о порядке разрешения разногласий, в случае их возникновения

Приложение к исследованию на тему «Формирование законодательных основ в области организации конкурсов по размещению заказов при закупке товаров, работ, услуг для нужд Республики Башкортостан»

## **Проект Закона Республики Башкортостан**

### **О конкурсах на размещение заказов на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Республики Башкортостан**

Настоящий Закон регулирует отношения, возникающие между организатором конкурса (государственным заказчиком) и участниками конкурса (исполнителями) в процессе проведения конкурса на размещение заказов на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Республики Башкортостан.

## **Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **Статья 1. Область применения настоящего Закона**

1. Настоящий Закон применяется в случаях проведения конкурсов на размещение заказов при закупке товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных нужд Республики Башкортостан (далее также - конкурсы).

2. Настоящий Закон не применяется на случаи проведения конкурсов на размещение заказов при закупке товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных нужд Республики Башкортостан, где сумма заказа составляет менее 100 минимальных размеров оплаты труда в соответствии с законодательством Российской Федерации.

### **Статья 2. Основные понятия, используемые в целях настоящего Закона**

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

государственные нужды Республики Башкортостан - потребности Республики Башкортостан в товарах (работах, услугах), обеспечиваемые за счет средств бюджета Республики Башкортостан.

государственный контракт - договор поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд, заключаемый между государственным заказчиком и победителем конкурса в соответствии с законодательством.

конкурс - способ выявления поставщика (исполнителя) товаров (работ, услуг) для государственных нужд, обеспечивающий лучшие условия исполнения государственного контракта;

организатор конкурса - государственный заказчик в лице органа исполнительной власти Республики Башкортостан, а также юридическое лицо, которому государственный заказчик на условиях договора передал часть своих функций по проведению конкурса;

участник конкурса - поставщик (исполнитель), осуществляющий предпринимательскую деятельность по производству товаров (работ, услуг) и подавший заявку на участие в конкурсе.

### **Статья 3. Контроль за проведением конкурсов**

1. Контроль за проведением конкурсов осуществляется уполномоченным Правительством Республики Башкортостан органом исполнительной власти Республики Башкортостан (далее - уполномоченный орган исполнительной власти).

2. Функции уполномоченного органа исполнительной власти Республики Башкортостан определяет Правительство Республики Башкортостан в соответствии с настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Республики Башкортостан.

#### **Статья 4. Требования к участникам конкурса**

1. Участником конкурса может быть только поставщик (исполнитель), имеющий производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства товаров (работ, услуг).

Организатор конкурса вправе устанавливать дополнительные требования к участникам конкурса при проведении каждого конкурса.

2. Организатор конкурса вправе требовать от участников конкурса предоставления сведений об их соответствии требованиям, установленным организатором конкурса.

3. Требования к участникам конкурса, установленные организатором конкурса, предъявляются ко всем участникам конкурса и содержатся в конкурсной документации.

4. Организатор конкурса обязан отстранить участника конкурса от участия в конкурсе на любом этапе его проведения в случае предоставления участником конкурса недостоверных сведений о его соответствии установленным организатором конкурса требованиям.

#### **Статья 5. Протокол проведения конкурса**

1. При проведении конкурса организатор конкурса обязан вести протокол проведения конкурса, в котором указываются:

- а) краткое описание поставляемых товаров (работ, услуг);
- б) наименования и адреса участников конкурса;
- в) перечень участников конкурса, которые не прошли предварительный отбор (в случае проведения такого отбора);
- г) цены товаров (работ, услуг), предложенные участниками конкурса;
- д) наименование победителя конкурса и цены поставляемых им товаров (работ, услуг);
- е) основания принятия организатором конкурса решения об отклонении заявок на участие в конкурсе в соответствии с настоящим Законом;
- ж) причины, по которым государственный контракт не заключен.

2. Обмен сведениями между организатором конкурса и участниками конкурса осуществляется в письменной форме в соответствии с настоящим Законом.

3. Организатор конкурса не вправе предоставлять сведения, составляющие служебную или коммерческую тайну.

#### **Статья 6. Виды конкурсов**

1. Организатор конкурса осуществляет размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд посредством открытых конкурсов и закрытых конкурсов.

2. Протокол проведения конкурса должен содержать основания принятия организатором конкурса решения о выборе вида конкурса.

## **Глава II. ПРОВЕДЕНИЕ ОТКРЫТОГО КОНКУРСА**

#### **Статья 7. Предварительный отбор участников открытого конкурса**

1. Организатор открытого конкурса вправе проводить предварительный отбор участников открытого конкурса (далее - предварительный отбор) в целях выявления поставщиков (исполнителей), которые соответствуют требованиям к участникам открытого конкурса, установленным организатором открытого конкурса.

2. Извещение о проведении предварительного отбора организатор открытого конкурса публикует в средствах массовой информации, в том числе в официальном издании уполномоченного органа исполнительной власти Республики Башкортостан.

3. Извещение о проведении предварительного отбора должно содержать сведения:
- о наименовании организатора открытого конкурса и месте проведения предварительного отбора;
  - о виде и количестве поставляемых товаров и месте их доставки, виде работ и месте их выполнения, виде услуг и месте их оказания;
  - о сроках поставок товаров (работ, услуг);

о требованиях к участникам открытого конкурса, установленных организатором открытого конкурса;

о порядке и месте получения документации о предварительном отборе;

о размере платы, взимаемой организатором открытого конкурса, за получение документации о предварительном отборе, если такая плата установлена;

о порядке и сроках оплаты поставщиками (исполнителями) документации о предварительном отборе, если такая плата установлена;

о порядке, месте и сроке подачи заявок на участие в предварительном отборе.

4. Организатор открытого конкурса предоставляет документацию о предварительном отборе каждому поставщику (исполнителю), который запрашивает такую документацию и вносит плату за документацию о предварительном отборе, если такая плата установлена. Плата за документацию о предварительном отборе не должна превышать расходы организатора открытого конкурса на изготовление указанной документации и доставку ее поставщикам (исполнителям).

5. Документация о предварительном отборе должна содержать:

инструкции о подготовке заявок на участие в предварительном отборе;

условия государственного контракта;

сведения о порядке, месте и сроке подачи заявок на участие в предварительном отборе;

требования к участникам открытого конкурса, установленные организатором открытого конкурса.

6. Организатор открытого конкурса обязан ответить на запрос поставщика (исполнителя) в части разъяснения положений документации о предварительном отборе, полученный не позднее чем за 10 дней до окончания срока подачи заявок на участие в предварительном отборе. Ответ в письменной форме организатора открытого конкурса на запрос поставщика (исполнителя) должен быть отправлен в срок, позволяющий поставщику (исполнителю) своевременно подать заявку на участие в предварительном отборе.

7. Организатор открытого конкурса определяет соответствие поставщиков (исполнителей) требованиям к участникам открытого конкурса, установленным организатором открытого конкурса, и принимает решение в отношении каждого поставщика (исполнителя), подавшего заявку на участие в предварительном отборе.

8. Организатор открытого конкурса обязан в трехдневный срок уведомить каждого поставщика (исполнителя), подавшего заявку на участие в предварительном отборе, о результатах такого отбора. Право на участие в открытом конкурсе имеют только поставщики (исполнители), прошедшие предварительный отбор.

9. Организатор открытого конкурса обязан ответить в письменной форме на запрос поставщика (исполнителя), не прошедшего предварительного отбора участников открытого конкурса, с указанием оснований принятия соответствующего решения.

#### **Статья 8. Извещение о проведении открытого конкурса**

1. Извещение о проведении открытого конкурса организатор открытого конкурса публикует в средствах массовой информации.

2. Извещение о проведении открытого конкурса должно содержать сведения:

о наименовании и об адресе организатора открытого конкурса;

о времени и месте проведения открытого конкурса;

об условиях государственного контракта (сведения о виде и количестве поставляемых товаров и месте их доставки, виде работ и месте их выполнения, виде услуг и месте их оказания и другие);

о сроках поставок товаров (работ, услуг);

о требованиях к участникам открытого конкурса, установленных организатором открытого конкурса;

о порядке и месте получения конкурсной документации;

о размере взимаемой организатором открытого конкурса за конкурсную документацию платы, если такая плата установлена;

о порядке и сроках оплаты участниками открытого конкурса конкурсной документации, если такая плата установлена;

о порядке, месте и сроках подачи заявок на участие в открытом конкурсе;

о сроке заключения государственного контракта.

#### **Статья 9. Условия предоставления конкурсной документации**

Организатор открытого конкурса предоставляет конкурсную документацию поставщикам (исполнителям), прошедшим предварительный отбор в случае его проведения и оплатившим конкурсную документацию, если такая плата установлена. Плата за конкурсную документацию не должна превышать расходы организатора открытого конкурса на изготовление указанной документации и доставку ее поставщикам (исполнителям).

#### **Статья 10. Содержание конкурсной документации**

Конкурсная документация должна содержать:

инструкции о подготовке заявок на участие в открытом конкурсе;

требования к участникам открытого конкурса, установленные организатором открытого конкурса;

требования к заявкам на участие в открытом конкурсе;

условия государственного контракта (описание товаров (работ, услуг), сведения о количестве товаров, об оказании сопутствующих услуг, о месте выполнения работ или оказания услуг, сроках поставок товаров, выполнения работ или оказания услуг и другие);

требования к составу технической документации на поставляемые товары (работы, услуги), а также к описанию участниками открытого конкурса поставляемых товаров (работ, услуг);

критерии, на основании которых организатор открытого конкурса будет оценивать заявки на участие в открытом конкурсе;

сведения о порядке, месте и сроке подачи заявок на участие в открытом конкурсе;

способы разъяснений положений конкурсной документации;

сроки действия заявок на участие в открытом конкурсе;

сведения о месте, дате и времени вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе;

сведения о порядке вскрытия конвертов и рассмотрения заявок на участие в открытом конкурсе;

другие установленные организатором открытого конкурса требования.

#### **Статья 11. Разъяснение положений конкурсной документации**

Поставщики (исполнители) вправе потребовать от организатора открытого конкурса разъяснения положений конкурсной документации. Организатор открытого конкурса обязан ответить на любые полученные до истечения срока подачи заявок на участие в открытом конкурсе запросы поставщиков (исполнителей) о разъяснениях положений конкурсной документации. Организатор открытого конкурса должен направить поставщикам (исполнителям) разъяснения положений конкурсной документации в сроки, позволяющие поставщикам (исполнителям) своевременно подать заявки на участие в открытом конкурсе.

#### **Статья 12. Подача заявок на участие в открытом конкурсе**

1. Срок подачи заявок на участие в открытом конкурсе не может быть менее чем 30 дней со дня опубликования извещения о проведении открытого конкурса в средствах массовой информации.

2. В случае, если организатор открытого конкурса доводит до сведения поставщиков (исполнителей) разъяснения положений конкурсной документации или проводит с ними обсуждение конкурсной документации, он в случае необходимости может продлить срок подачи заявок на участие в открытом конкурсе, о чем публикуется в средствах массовой информации.

3. Уведомление о продлении срока подачи заявок на участие в открытом конкурсе в трехдневный срок направляется поставщикам (исполнителям).

4. Заявка на участие в открытом конкурсе оформляется в письменной форме и подается в запечатанном конверте в порядке, предусмотренном организатором открытого конкурса в

конкурсной документации. Организатор открытого конкурса выдает расписку в получении заявки на участие в открытом конкурсе с указанием даты и времени ее получения.

5. Конверт с заявкой на участие в открытом конкурсе, полученный организатором открытого конкурса по истечении срока подачи заявок на участие в открытом конкурсе, не вскрывается и возвращается подавшему ее поставщику (исполнителю).

#### **Статья 13. Срок действия, изменение и отзыв заявок на участие в открытом конкурсе**

1. Заявки на участие в открытом конкурсе признаются действительными в течение срока, установленного конкурсной документацией.

2. До истечения срока действия заявок на участие в открытом конкурсе организатор открытого конкурса вправе предложить участникам открытого конкурса продлить данный срок. Участник открытого конкурса вправе отклонить такое предложение, при этом действие заявки на участие в открытом конкурсе заканчивается в первоначально установленный срок.

3. В случае, если конкурсной документацией не предусмотрено иное, участник открытого конкурса вправе изменить или отозвать свою заявку на участие в открытом конкурсе до истечения срока подачи заявок на участие в открытом конкурсе. Уведомление об изменении заявки на участие в открытом конкурсе или о ее отзыве должно быть направлено организатору открытого конкурса до истечения срока подачи заявок на участие в открытом конкурсе.

#### **Статья 14. Конкурсная комиссия**

1. Для принятия решения о победителе открытого конкурса создается конкурсная комиссия. Решение о составе конкурсной комиссии и ее председателе принимается организатором открытого конкурса. Председатель конкурсной комиссии ведет заседание конкурсной комиссии, объявляет победителя открытого конкурса и подписывает протокол проведения открытого конкурса.

2. В своей деятельности конкурсная комиссия руководствуется федеральным законодательством, настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Республики Башкортостан.

#### **Статья 15. Вскрытие конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе**

1. Председатель конкурсной комиссии на заседании конкурсной комиссии вскрывает конверты с заявками на участие в открытом конкурсе в предусмотренном конкурсной документацией месте и в предусмотренное конкурсной документацией время.

2. Участники открытого конкурса, подавшие заявки на участие в открытом конкурсе, или их представители вправе присутствовать при вскрытии конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе.

3. Наименования, адреса участников открытого конкурса, цены и описание предлагаемых ими товаров (работ, услуг) при вскрытии конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе объявляются присутствующим участникам открытого конкурса и заносятся в протокол проведения открытого конкурса. Указанные сведения сообщаются отсутствующим участникам открытого конкурса по их требованиям.

#### **Статья 16. Рассмотрение, оценка и сопоставление заявок на участие в открытом конкурсе**

1. Конкурсная комиссия осуществляет рассмотрение, оценку и сопоставление заявок на участие в открытом конкурсе в целях определения победителя открытого конкурса в соответствии с требованиями конкурсной документации.

2. Конкурсная комиссия вправе потребовать от участников открытого конкурса разъяснения положений заявок на участие в открытом конкурсе.

3. Заявка на участие в открытом конкурсе должна соответствовать всем требованиям, предусмотренным конкурсной документацией.

4. Конкурсная комиссия отклоняет заявку на участие в открытом конкурсе в случае, если:

участник открытого конкурса не соответствует требованиям, установленным организатором открытого конкурса;

участник открытого конкурса отказался дать разъяснение положений заявки на участие в открытом конкурсе в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи;

заявка на участие в открытом конкурсе не отвечает требованиям, предусмотренным конкурсной документацией.

#### **Статья 17. Определение победителя открытого конкурса**

1. Победителем открытого конкурса признается участник открытого конкурса, в заявке на участие в открытом конкурсе которого предложены лучшие условия поставок товаров (работ, услуг) для государственных нужд.

2. Конкурсная комиссия вправе потребовать от победителя открытого конкурса подтверждения соответствия требованиям к участникам открытого конкурса, установленным организатором открытого конкурса.

В случае, если после объявления победителя открытого конкурса организатору открытого конкурса станут известны факты несоответствия победителя открытого конкурса требованиям к участникам открытого конкурса, установленным организатором открытого конкурса, заявка победителя на участие в открытом конкурсе отклоняется и новый победитель открытого конкурса определяется в соответствии со статьей 16 настоящего Закона из числа остальных участников конкурса.

3. В случае, если победитель открытого конкурса не подписал государственный контракт в установленные в извещении о проведении открытого конкурса сроки, организатор открытого конкурса определяет нового победителя открытого конкурса в соответствии со статьей 16 настоящего Закона из числа остальных участников конкурса.

4. Организатор открытого конкурса в трехдневный срок направляет победителю открытого конкурса уведомление в письменной форме о признании его победителем открытого конкурса.

5. Организатор открытого конкурса не позднее чем через 20 дней со дня определения победителя открытого конкурса обязан опубликовать в средствах массовой информации сведения о результатах открытого конкурса - о наименовании победителя открытого конкурса, о наименованиях поставляемых им товаров (работ, услуг) и ценах поставляемых товаров (работ, услуг).

### **Глава III. ПРОВЕДЕНИЕ ЗАКРЫТОГО КОНКУРСА**

#### **Статья 18. Закрытый конкурс**

1. Организатор конкурса по согласованию с уполномоченным органом исполнительной власти вправе проводить закрытые конкурсы в соответствии с настоящим Законом в случаях, если:

предметом государственного контракта являются поставки товаров (работ, услуг) для нужд обеспечения общественной безопасности Республики Башкортостан, а так же в части, составляющей государственную тайну в соответствии с законодательством Российской Федерации;

технически сложные товары (работы, услуги) производятся ограниченным числом поставщиков (исполнителей).

2. При проведении закрытого конкурса приглашение принять участие в закрытом конкурсе направляется каждому поставщику (исполнителю). Извещение о проведении закрытого конкурса в средствах массовой информации не публикуется.

3. К проведению закрытых конкурсов применяются положения главы II настоящего Закона.

### **Глава IV. РАЗРЕШЕНИЕ РАЗНОГЛАСИЙ**

#### **Статья 19. Обжалование в судебном порядке**

Решения, принятые организатором конкурса при проведении конкурса, могут быть обжалованы в судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**Статья 20. Ответственность за нарушение законодательства о конкурсах на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд**

За нарушение требований, установленных законодательством о конкурсах на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд, организатор конкурса и участники конкурса несут гражданско-правовую, административную, уголовную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.