

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

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ
ИССЛЕДОВАНИЯ**

ВЫПУСК № 2

Уфа – 2006

СОДЕРЖАНИЕ

	стр.
Предисловие.....	2
Зиганшин Н.Ф., Ямалетдинов Р.Р. Перспективы договорных взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов в контексте новаций федерального законодательства	4
Янбекова Г.Г. О роли судебных решений в законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации	10
Гайнитдинов А.М К вопросу о распределении налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.	16
Ахметова Ю.Ф. Реформирование государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.	21
Федорова Н.Н. «Малоимущий» или «состоятельный»?	27
Золотова С.Н. Новеллы жилищного законодательства Российской Федерации.	31
Мухаметдинов Ш.Р. Вопросы организации сельскохозяйственных потребительских кооперативов.	36
Батыршин И.Р. Некоторые аспекты правового регулирования деятельности национально-культурных автономий в условиях становления гражданского общества.	40
Еникеева В.А. Проблемы пенсионного обеспечения и социальной поддержки граждан пожилого возраста (история и перспективы развития законодательства в данной сфере правового регулирования).	45
Садыкова Н.А. Проблемы реализации прав и социальная поддержка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.	49
Мухаметдинова Л.Б. Проблемы регионализации начального и среднего профессионального образования.	58
Дильмухаметов С.Р. Правовые аспекты совершенствования государственного финансового контроля.	61
Каплина А.Н. Правовая охрана программ для ЭВМ и баз данных в рамках авторского права	67
Купцов Д.Н., Сафина С.Б. Законодательный процесс в Российской Федерации. Проблемы и перспективы.	72

ПРЕДИСЛОВИЕ

Вашему вниманию предлагается второй выпуск Сборника законодательных исследований, подготовленных Секретариатом Государственного Собрания – Курултая – Республики Башкортостан.

Актуальность тем исследований, включенных в Сборник, обусловлена происходящими в республике изменениями политико-правового и социально-экономического характера, проведением реформы местного самоуправления, реформирование государственного устройства, обновлением федерального и республиканского законодательства.

Принимаемые в настоящее время федеральные законы становятся все сложнее по структуре, юридическому языку, технике и стилю, что связано прежде всего с большим количеством изменений, вносимых в них в последнее время. При этом наибольшим изменениям подвержены федеральные законы, устанавливающие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации. По мнению ученых, данная область правового регулирования является одной из самых сложных как в конституционной теории, так и в реальной жизни. Зачастую вне контекста и связи с правоприменительной практикой достаточно сложно воспринимать федеральные законы, устанавливающие полномочия субъектов Федерации, 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 с действующим законодательством в той либо иной сфере, его проблемами и перспективами совершенствования. Учитывая данное обстоятельство, исследования представлены в основном материалами по проблемам правового регулирования и реализации полномочий субъектов Российской Федерации на примере Республики Башкортостан.

В настоящий Сборник включены 14 исследовательских работ по актуальным вопросам правового регулирования по следующим темам: роль судебных решений в законотворческой деятельности законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; проблемы законодательного процесса в Российской Федерации; перспективы договорных взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов; распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы; реформирование государственной гражданской службы; вопросы пенсионного обеспечения и социальной поддержки граждан; проблемы жилищного законодательства; развитие сельскохозяйственных потребительских кооперативов; совершенствование государственного финансового контроля; проблемы регионализации начального и среднего профессионального образования; правовая охрана компьютерных программ; правовое регулирование деятельности национально-культурных автономий.

При выборе темы исследования их авторы исходили прежде всего из его актуальности, политической, экономической и социальной значимости для жизни республики. Сами исследования представляют собой комплексный переработанный информационный материал на основе системного анализа действующего законодательства по отдельно взятым направлениям. Исследования проведены на основе анализа федерального и республиканского законодательства, международного опыта и практики правоприменения. К отдельным работам приложены таблицы и диаграммы по теме исследования, позволяющие наглядно продемонстрировать раскрываемую тему.

Особенностью представленных исследований является, то что они содержат конкретные выводы и предложения по внесению изменений в законодательные акты, по механизму реализации положений нормативных правовых актов, необходимости законодательного урегулирования отдельных социально-экономических вопросов, решению других проблем.

Издание Сборника законодательных исследований направлено прежде всего на совершенствование правового обеспечения законотворческой деятельности Государственного Собрания – Курултая – Республики Башкортостан, выработку конкретных предложений по дальнейшему совершенствованию республиканского законодательства.

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

*Зиганишин Н.Ф., заместитель
Руководителя Секретариата
Государственного Собрания -
Курултая - Республики Башкортостан
по правовым вопросам*
*Ямалетдинов Р.Р., зам. зав. отделом
конституционного и муниципального
законодательства - заведующий
сектором*

Перспективы договорных взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов в контексте новаций федерального законодательства.

Что представляет собой договор? Это соглашение двух или более сторон – гласит общепринятое определение.¹ Будучи известным с давних времен институтом частного права, в сфере действия публичного права юридическая наука еще только приступает к исследованию договора как комплексного института. В конституционно-правовой сфере договор получил распространение как форма регулирования взаимоотношений федерации и ее субъектов путем разграничения их полномочий.

Тема договорных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами достаточно активно начала обсуждаться в конце 1990-х годов. Воздерживаясь от цитирования большого количества мнений, остановимся на наиболее характерных из них, которые условно можно разделить на две группы – сторонников и противников договорных отношений. Наличие диаметрально противоположных, порой взаимоисключающих точек зрения свидетельствует о чрезвычайной актуальности данного вопроса. По мнению профессора Ю.А. Тихомирова, договорные отношения в государственно-правовой сфере, как и во всей сфере публичного права, являются закономерным процессом, имеющим большие перспективы развития.² Как отмечает С.М. Шахрай, договоры и соглашения как правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти должны сохраняться и использоваться в случае, если закон недостаточен для урегулирования отношений федерального центра и регионов и при условии, что договоры носят по отношению к Конституции подчиненный характер. В качестве преимуществ договорного разграничения полномочий федерального центра и субъектов Федерации он называет, во-первых, диспозитивность договорного регулирования (свободу договорных условий), во-вторых, добровольность соглашений, основанной на формально-юридическом равноправии сторон, в-третьих, обеспечение взаимных интересов участников договорного процесса и их взаимной ответственности.³ О «серьезных преимуществах договорной

¹ Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1998. С. 121; Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М.: Инфра-М, 1997. С. 171; Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. М., Юрайт, 2004.

² Ю.А. Тихомиров. Публичное право. М., 1995. С. 198.

³ С.М. Шахрай. Конституционное правосудие в системе российского федерализма. СПб., 2001. С. 276, 278, 282.

формы реализации полномочий», «просторе для применения договорной формы в государственно-правовых отношениях» пишет Н.Л. Морозов.¹ Некоторые ученые считают, что договорное распределение функций позволяет учитывать и согласовывать интересы Федерации и ее субъектов.²

Другие авторы отмечали, что некоторые субъекты Российской Федерации провозглашали приоритет договора, заключаемого между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, над Конституцией РФ; в отдельных договорах расширялся круг ведения субъектов РФ за счет предметов исключительного ведения Российской Федерации.³ Ряд высказываний сторонников данной позиции представляется спорным. Так, нельзя согласиться с утверждением, что договорной процесс ограничивает право федеральных органов государственной власти на самостоятельное определение своей компетенции и свободное перераспределение компетенции в отношении органов государственной власти субъектов федерации.⁴ Говорить о неблагоприятном воздействии договоров на механизм правового регулирования, российскую государственность в целом также не совсем корректно.⁵ Смысл договорного разграничения полномочий видится в обеспечении высокой эффективности их реализации с учетом специфики конкретного региона, а разумное применение договорного регулирования будет только способствовать результативному правовому регулированию, так как помимо детального разграничения полномочий, несомненным плюсом договорного процесса, что отмечается и в юридической литературе, является возможность дифференцированного подхода к регионам, учета их специфики.⁶

Любопытную картину создает анализ литературы по обсуждаемой проблематике за последние годы - налицо трансформация научных воззрений. Если в начале 1990-х гг. договорное регулирование воспринималось не только позитивно, но зачастую и как единственно приемлемое для федеративной России, говорили даже о конституционно-договорной природе российского федерализма, то в последние годы преобладает совершенно иное мнение. Такая ситуация свидетельствует о некоторой политизации юридической науки. С другой стороны она обусловлена развитием российской правовой системы. Например, в 1990-х годах в федеральных законах приоритет зачастую отдавался договорам, а не законам. Так, статья 1.1 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» предусматривала, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами

¹ Н.Л. Морозов. Договорные отношения в публично-правовой сфере. // Государство и право. 2005. № 7. С. 75-82.

² Золотарева М. Модернизация федерализма: необходимость и возможность // Федерализм. 2000. № 3 (19). С. 148.

³ И.А. Умнова. Конституционные основы современного российского федерализма // Автореф. дисс. на соискание уч. ст. доктора юрид. наук. М., 1997. С. 4, 28; А.С. Автономов Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М., 1999. С. 30.

⁴ Барциц И. России нужен институт федерального вмешательства // Федерализм. 2000. № 3 (19). С.122.

⁵ Шахрай С.М. Федерализм в системе единого конституционного пространства России: Монография. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. С. 31.

⁶ Золотарева М. Модернизация федерализма: необходимость и возможность // Федерализм. 2000. 3 (19). С. 148.

государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственного регулирования отношений недропользования осуществляется Конституцией Российской Федерации, а также заключаемыми в соответствии с ней Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Более того, второй абзац данной нормы недвусмысленно давал понять, что эти договоры будут иметь приоритет над нормами данного Закона – она гласила, что «положения настоящего Закона, касающиеся разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, действуют на территориях указанных субъектов до заключения договора о разграничении предметов ведения и полномочий в области регулирования отношений недропользования между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации».¹ Аналогичные положения присутствовали и в иных федеральных законах того времени.² Часть 2 статьи 14 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» прямо предусматривала, что Договор может конкретизировать предметы совместного ведения с учетом политических, экономических, социальных, географических, этнических и иных особенностей субъектов Российской Федерации; статья 17 данного Федерального закона гласила, что предметами договора могут быть конкретизация предметов ведения и полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.³ Таким образом, федеральный законодатель сам придавал договорам более высокую юридическую силу по сравнению с федеральными законами. С началом процессов приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным, укрепления вертикали исполнительной власти изменилась позиция федеральных законодателей, приведенные и аналогичные им нормы из федеральных законов исчезли.

Обратимся собственно к новациям федерального законодательства, касающимся вопросов заключения договоров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Принципиально значимым в плане развития договорных отношений Российской Федерации и ее субъектов является внесение федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». К числу ключевых новаций, содержащихся в данных изменениях, можно отнести:

¹ Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 1995. № 10. Ст. 823.

² Ст. 5 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 33. Ст. 1318 и др.

³ СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

- четкую процедуру заключения договоров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;

- заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий;

- договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий;

- договор утверждается федеральным законом с приданием ему силы федерального закона.

Статья 26.7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает, что порядок подготовки и предварительного согласования проекта договора о разграничении полномочий федеральными органами государственной власти определяется Президентом Российской Федерации в соответствии с названным Федеральным законом. С учетом того, что единый порядок для всех субъектов Российской Федерации Президентом Российской Федерации не установлен, полагаем, что в каждом случае и в отношении каждого субъекта Российской Федерации, проявившего инициативу с целью заключения договора, данный порядок будет устанавливаться персонально.

Представляется, что заключение договоров между Российской Федерацией и ее субъектами в соответствии с указанным порядком позволит решить проблему коллизии договора и федеральных законов, которая должны перейти из плоскости правовой коллизии, как правило, с политическим акцентом, в поле законотворческой работы. Полагаем, что с учетом единства системных целей Российской Федерации и ее субъектов такая конструкция договорных отношений между ними придаст им стабильность и упорядоченность.

Реализация данных положений предполагает наличие взаимного согласия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на заключение договора. В соответствии со статьей 5 Федерального закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, действующие на день вступления в силу данного Федерального закона, подлежат утверждению федеральным законом в течение двух лет со дня его

вступления в силу.¹ Исходя из порядка заключения договоров за данное время должна была быть проделана работа по подготовке проекта договора, его согласование (для новых договоров) и утверждение законом уже действующих. Однако ни одного договора между Российской Федерацией и ее субъектами в течение отведенного времени федеральным законом утверждено не было, что автоматически означает недействительность ранее заключенных договоров. Поэтому на сегодня правомерно вести речь не о внесении изменений (пересмотре) ранее действовавших договоров, а о заключении новых.

И главным вопросом здесь становится выявление тех особенностей субъектов Российской Федерации, которые обуславливают иное, чем установленное федеральными законами, разграничение полномочий. Законом под этими особенностями понимаются экономические, географические и иные специфические признаки субъекта Российской Федерации. Их наличие обусловлено и различиями субъектов Российской Федерации в плане территории и численности населения. Так, если в Башкортостане проживает 4103 тыс. человек, в Татарстане – 3780 тыс., то, например, в Калмыкии – 292 тыс. человек, в Туве – 306 тыс., а в Горном Алтае и вовсе 203 тыс. человек.² Кроме того, например, применительно к Республике Башкортостан возможно обсуждение таких ее особенностей, как многонациональный состав населения, наличие труднодоступных и отдаленных местностей, наличие крупного нефтехимического комплекса, геологические, природно-климатические и иные условия. Здесь работа должна вестись по отраслевым направлениям на основе статистических данных с целью четкого сопоставления приведенных особенностей нормам федеральных законов и полномочиям, которые могут быть переданы республике.

Видимо значимым является и вопрос о возможных привилегиях субъектов Российской Федерации, заключивших договор с Российской Федерацией. В любом случае наличие особенностей субъекта Российской Федерации, влекущих заключение договора, подразумевает передачу ему каких-либо дополнительных полномочий, что, впрочем, не всегда означает закрепление дополнительных финансовых источников за субъектами Российской Федерации. Кроме того, статья 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации гласит, что расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают в результате, в том числе, и заключения субъектом Российской Федерации или от имени субъекта Российской Федерации договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации.

В контексте выявления собственно новаций федерального законодательства, связанных с правовым режимом договоров между Российской Федерацией и ее субъектами, следует отметить исключение из ряда федеральных законов упоминания о возможности договорного разграничения

¹ Указанный Федеральный закон вступил в силу со дня его официального опубликования 8 июля 2003 года в «Российской газете» № 131.

² Данные по итогам Всероссийской переписи населения 2002 года на сайте <http://www.gks.ru>

полномочий. Значительные изменения были внесены и в нормы, устанавливающие полномочия Российской Федерации и ее субъектов.¹ Очевидно, что при рассмотрении вопроса о возможности договорного перераспределения какого-либо полномочия следует рассматривать все эти законы в комплексе и системной взаимосвязи.

В заключение следует сказать, что состояние некоторой неопределенности в договорных отношениях России и ее субъектов сегодня можно расценивать в качестве предпосылки их дальнейшего развития, теперь уже в полном соответствии с федеральными законами. Станет ли заключение договора знаком предоставления субъекту Федерации каких-либо дополнительных привилегий или будет восприниматься только в качестве инструмента правового регулирования - покажет время. В любом случае с учетом широкого спектра особенностей территорий России есть все основания для обсуждения возможности заключения таких договоров.

¹ Значительные изменения внесены Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» и рядом иных законодательных актов.

О роли судебных решений в законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Одной из актуальных проблем развития российской федеративной правовой системы является совершенствование законотворческой деятельности представительных органов как федерального, так и регионального уровня. От эффективности законотворчества зависит развитие всей системы нормативных правовых актов, поскольку именно закон (начиная с Конституции) возглавляет иерархию нормативных правовых актов. При этом перед законодательными органами субъектов Российской Федерации стоит более трудная задача, сложность которой состоит в осуществлении ими в соответствии с федеральными законами законодательного регулирования по предметам совместного ведения, являющимся полем юридических коллизий.

Если к критериям качества федерального закона можно отнести его соответствие Конституции Российской Федерации и международным договорам Российской Федерации, финансовую обеспеченность, согласованность норм с другими законодательными актами, внутреннюю согласованность норм, то к законам субъекта Российской Федерации помимо перечисленных требований следует отнести и соответствие федеральным законам и конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлена ответственность законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в случае принятия ими нормативного акта, противоречащего федеральному законодательству. Однако им не урегулирован механизм обеспечения соответствия законов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, предусмотренного пунктом «а» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации.

Установление ответственности законодательного органа субъекта Российской Федерации за принятие закона, не соответствующего федеральному законодательству, играет превентивную роль, направлено на защиту прав граждан и интересов Российской Федерации, но при неразрешенности вопросов соподчиненности нормативных правовых актов сдерживает законотворчество регионов. Практически невозможно определить содержание понятия «соответствие федеральному закону» в условиях отсутствия федерального закона, устанавливающего иерархию нормативных правовых актов в Российской Федерации, а также требования, предъявляемые к их форме и содержанию. На сегодняшний день понятие «соответствие федеральному закону» в каждом конкретном случае раскрывается не федеральным законом, а,

прежде всего, правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, в ряде случаев - судебной практикой судов общей юрисдикции, арбитражных судов.

Однако место судебного решения (в обобщенном понимании, имея в виду правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, сложившуюся судебную практику судов общей юрисдикции, арбитражных судов) в системе источников российского права на сегодняшний день не определено, хотя де-факто для правоприменителей оно приобретает все большее значение. Среди ученых-правоведов существуют различные, порою противоположные, мнения по данному вопросу. Часть из них склоняется к признанию судебного решения в качестве источника права, другая - относит их к акту правоприменения, третьи - к акту толкования.

Пока дискуссии по вопросу о допустимости отнесения судебного решения к источникам российского права продолжаются, реальная его роль явно недооценивается. Между тем, судебная практика по рассмотрению дел о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации недействующими и не подлежащими применению не может складываться по-разному по отношению к нормативным правовым актам разных регионов, иначе законы субъектов Российской Федерации будут «соответствовать» федеральному законодательству также по-разному.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что в условиях неразрешенности проблемы построения федеративной системы нормативных правовых актов, именно судебные решения служат своего рода ориентиром для принятия закона субъекта Российской Федерации, который бы соответствовал федеральному законодательству. Приведем отдельные примеры, позволяющие проследить влияние судебного решения на законотворческую деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов; после принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев. При, казалось бы, предельной ясности данной нормы на практике возникает множество проблем, связанных с ограничением возможности законодательного регулирования субъектом Российской Федерации вопросов по предметам совместного ведения, что выражается в установлении федеральными законами перечней полномочий субъектов Российской Федерации или конкретных случаев принятия законов субъектов Федерации.

Государственное Собрание - Курултай - Республики Башкортостан обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о

проверке конституционности такой практики федерального регулирования. В связи с указанным запросом Конституционным Судом Российской Федерации было вынесено Определение от 7 октября 2005 года № 342 – О, в котором отмечается возможность принятия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения не только при отсутствии федерального закона, но и в случаях неурегулирования в федеральном законе тех или иных общественных отношений; при этом должны быть соблюдены конституционные требования о непротиворечии законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации. Данным Определением по сути дела дополнена норма статьи 3 вышеуказанного федерального закона, что имеет существенное значение для законотворческой деятельности представительных органов субъектов Российской Федерации.

В случае необходимости конкретное содержание той или иной нормы раскрывается подзаконными нормативными актами исполнительных органов власти. Однако правовоположения нормативного характера принимаются и Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, что продиктовано необходимостью единообразного применения законов при осуществлении правосудия. Так, в пункте 7 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 года № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» дано понятие распространения сведений, порочащих честь и достоинство граждан или деловую репутацию граждан и юридических лиц как опубликование таких сведений в печати, трансляция по радио и телевидению, и других средствах массовой информации, распространение в сети Интернет, а также с использованием иных средств телекоммуникационной связи, изложение в служебных характеристиках, публичных выступлениях, заявлениях, адресованных должностным лицам, или сообщение в той или иной, в том числе устной, форме хотя бы одному лицу; сообщение таких сведений лицу, которого они касаются, не может признаваться их распространением, если лицом, сообщившим данные сведения, были приняты достаточные меры конфиденциальности, с тем, чтобы они не стали известными третьим лицам. Или возьмем, к примеру, понятие нормативного правового акта, данное в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2003 года № 2, как изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом. По своей сути изложение данных понятий не отличается от изложения норм, содержащихся в законах. Между тем, сами указанные понятия в федеральных законах отсутствуют.

Статьи 126, 127 Конституции Российской Федерации закрепляют полномочия Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по разъяснению судебной практики. Данная правовая конструкция схожа по своей сути с толкованием или разъяснением нормативного правового акта, что лишний раз подтверждает обязательность судебной практики при разрешении судами конкретных дел.

В пункте 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении», в частности указывается, что суду следует учитывать постановления Конституционного Суда Российской Федерации о толковании положений Конституции Российской Федерации, подлежащих применению в данном деле, и о признании несоответствующими или соответствующими Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов, на которых стороны основывают свои требования. В данном Постановлении Пленума Верховного Суда РФ также отмечена необходимость учета судами постановлений Пленумов Верховного Суда РФ, принятых на основании статьи 126 Конституции Российской Федерации и содержащих разъяснения вопросов, возникших в судебной практике при применении норм материального или процессуального права, подлежащих применению в данном деле, а также учета постановления Европейского Суда по правам человека, в которых дано толкование положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, подлежащих применению в данном деле. Тем самым это Постановление придает правовым позициям Конституционного Суда РФ, разъяснениям Верховного Суда РФ и постановлению Европейского Суда по правам человека статус общеобязательных для всех судов общей юрисдикции правоположений.

Однако при принятии судами общей юрисдикции решений по конкретным делам возникает конкуренция правовых позиций Конституционного Суда РФ и разъяснений по вопросам судебной практики Верховного Суда РФ. Так, в пункте 1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указано, что законом субъекта Российской Федерации не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации. У Конституционного Суда РФ по данному вопросу совершенно другая позиция: согласно его Определению от 8 апреля 2004 года № 137-О под вопросами, имеющими федеральное значение, в статье 1.3 КоАП РФ понимается круг вопросов, отнесенных в соответствии со статьей 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации; что касается законодательства об административной ответственности вне сферы, определенной статьей 1.3 КоАП РФ, то оно относится к ведению субъектов Российской Федерации.

Налицо два обязательных для судов общей юрисдикции кардинально противоположных мнения. При этом норма статьи 1.3 КоАП РФ по установлению административной ответственности по вопросам федерального

значения допускает несколько толкований. Каким правоположением руководствоваться в данном случае региональному законодателю? Полагаем, что с учетом правового статуса Конституционного Суда РФ как суда, призванного обеспечить верховенство Конституции Российской Федерации, его правовая позиция является преваляющей по отношению к разъяснению, данному Верховным Судом РФ. Тем не менее вопрос остается нерешенным: законодательно закрепленной возможности обжаловать постановления пленума Верховного Суда РФ нет, региональные законодатели при принятии законов об установлении административной ответственности не решаются противоречить вышеотмеченному Постановлению Пленума Верховного Суда РФ, а массив неурегулированных отношений в сфере установления административной ответственности продолжает расти, поскольку трудно назвать область, в которой бы не был принят хотя бы один нормативный правовой акт федерального органа власти.

Учитывая, что вопрос о соответствии закона субъекта Российской Федерации федеральному законодательству решается судом общей юрисдикции, для которого разъяснения Верховного Суда РФ являются обязательными, законодательный орган субъекта Российской Федерации не может игнорировать те или иные правоположения, выработанные судебной практикой. Для него они приобретают по сути дела такое же значение, как и норма федерального закона. Таким образом, законодательные органы субъектов при принятии законов фактически вынуждены руководствоваться не только законодательством, но и правовыми позициями конституционных судов, судебной практикой судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Однако при этом официально они не могут апеллировать к конкретным судебным решениям при рассмотрении дела о соответствии закона субъекта федеральному законодательству - согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов не обязательны для других судов по другим делам, так как суды самостоятельно толкуют подлежащие применению нормативные предписания, следуя при этом Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

Разумеется, судебное решение по своей природе не может занимать место закона или же принимаемого исполнительным органом подзаконного акта, этого и не требуется. Однако неопределенность статуса правовых позиций конституционных судов, разъяснений судебной практики, отсутствие закрепления их места в федеральной правовой системе ловко используется правоприменителями по принципу «закон – что дышло, как повернешь, так и вышло». Об этом свидетельствует значительное количество решений самих же судов общей юрисдикции с разным исходом дела по одинаковым нарушениям избирательного законодательства. Или же возьмем в качестве примера проблему наследования приватизированных в совместную собственность жилых помещений, когда на основе Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 апреля 1991 года № 2 «О некоторых вопросах,

возникающих у судов по делам о наследовании» (в редакции от 25 октября 1996 года) принимались решения о праве наследников на долю в имуществе умершего члена семьи, приватизировавшего жилое помещение не в долевую, а совместную собственность (здесь следует пояснить, что аналогичное положение Федерального закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» появилось лишь в 2002 году и распространилось задним числом на возникшие ранее отношения по поводу приватизации жилья).

Неоднозначна и судебная практика по вынесению судами общей юрисдикции определений. Так, на основании того, что декларация не является нормативным правовым актом, Определением Верховного Суда Республики Башкортостан от 20 июня 2005 года дело о признании не соответствующими федеральному законодательству и не действующими отдельных положений Декларации о государственном суверенитете БССР было передано по подсудности на рассмотрение Кировского районного суда г.Уфы. В то же время Определением Верховного Суда Республики Башкортостан от 18 апреля 2005 года на том же основании было прекращено производство по делу о признании не соответствующими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Декларации о правах и свободах человека и гражданина, при этом в удовлетворении ходатайства о передаче дела для рассмотрения по подсудности в Кировский районный суд г.Уфы было отказано. И дело не в правильности или неправильности сложившейся судебной практики, а в отсутствии официального признания фактической общеобязательности разъяснений по вопросам судебной практики и, соответственно, невозможности их обжалования или апеллирования к ним.

В статье 125 Конституции Российской Федерации, устанавливающей полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, возможность рассмотрения дел о соответствии Конституции Российской Федерации постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации о разъяснениях по вопросам судебной практики не предусмотрена. Однако, учитывая особую природу конституционных судов, полагаем возможным законодательно установить приоритет правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации над разъяснениями по вопросам судебной практики при рассмотрении гражданских и иных дел, а также разработать комплексный механизм пересмотра вступивших в законную силу решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов, противоречащих решениям Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Вышеизложенные меры законодательного обеспечения, на наш взгляд, послужат оптимизации законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

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

К вопросу о распределении налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы Российской Федерации

Одной из приоритетных и насущных проблем современной России является формирование отлаженной системы бюджетного устройства, оптимальное распределение финансовых ресурсов между различными уровнями публичной власти. Решение этой задачи, несомненно, позволило бы качественно улучшить социально-экономическое положение страны и ее граждан. Поэтому не случайно все большее число политиков и государственных деятелей приходят к выводу, что формирование цивилизованных межбюджетных отношений в Российской Федерации - это вопрос устойчивости и стабильности государственности как таковой, упрочения конституционных основ федерализма.

Реформирование системы межбюджетных отношений в России идет сложно. Оно сопровождается усилением противоречий в финансовых отношениях между Центром и регионами, что вызывает постоянные дискуссии в обществе о приемлемости выбранных принципов. Подвергаются критике многие инструменты построения бюджетно-налоговой системы: разграничение доходных и расходных полномочий, состав, структура налогов и нормативы их распределения по бюджетам разных уровней и др.

Так, на 1 октября 2005 года из собранных на территории республики около 120 миллиардов рублей в федеральный бюджет перечислено почти 72 процента всех собираемых налогов и сборов, в то время как в 2000 году было перечислено менее 31 процента, в 2001 году менее 50 процентов, в 2002 и 2003 годах - около 60, в 2004 году - около 63 процентов всех налоговых поступлений (www.Regions.ru).

Исследователи проблем межбюджетных отношений выражали надежду в окончательном их разрешении с учетом принятия таких важнейших законодательных актов, как Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации, которые были призваны поставить точку в спорных вопросах. Однако многие аспекты межбюджетных отношений до сих пор не урегулированы законодательно. В федеральном законодательстве отсутствуют даже определения основных базовых понятий, таких как "бюджетный федерализм", "доходные полномочия", "расходные полномочия", "финансовая помощь".

Правительством России были приняты Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах, а впоследствии Программа развития бюджетного федерализма на период до 2005 года. Однако предложенные схемы разграничения налоговых полномочий и доходных источников не разрешили задачу рационального распределения

налогового потенциала по уровням бюджетной системы и повышения эффективности управления социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации. При этом стратегия развития бюджетного федерализма сведена лишь к проблемам распределения и перераспределения финансовых средств между бюджетами (что скорее говорит не о бюджетном федерализме, а о бюджетном феодализме).

В настоящее время распределение бюджетно-налоговых полномочий между различными уровнями публичной власти не позволяет в полном объеме удовлетворять интересы территорий. Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации еще больше ограничили доходные полномочия регионов и местного самоуправления. В Программе развития бюджетного федерализма до 2005 года отмечено, что Россия сохраняет крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию бюджетно-налоговых полномочий. В условиях, когда перечень налогов и сборов установлен Российской Федерацией, право субъектов Федерации на установление региональных налогов можно назвать полномочием с очень большой натяжкой. В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации все основные элементы налогообложения по региональным и местным налогам устанавливаются федеральным законодателем. Субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления имеют право устанавливать по этим налогам только налоговые ставки (и то в пределах, которые обозначит федеральный закон), порядок и сроки уплаты налога.

Серьезной критике со стороны регионов подвергается Федеральный закон от 20.08.2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» поскольку предусматривает значительные изменения в построении межбюджетных отношений в сторону усиления централизации.

Много возражений со стороны субъектов Федерации вызывает и новая редакция статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в которой предусмотрено положение, в соответствии с которым кассовое обслуживание исполнения бюджетов всех уровней осуществляется Федеральным казначейством..

В Налоговом кодексе Российской Федерации изменился перечень федеральных, региональных и местных налогов. В вышеуказанном Кодексе ликвидировалась система региональных налогов, их перечень свелся лишь к двум налогам: на имущество организаций и игорный бизнес. Транспортный налог, являвшийся региональным, перешел в разряд местных налогов.

Выбранная стратегия реформирования вызывает неоднозначные оценки в отношении перспективы ее развития, прежде всего потому, что на деле не предусматривается построение подлинной децентрализации межбюджетных отношений. В результате изменений произошел подрыв финансовой базы регионов: легкособираемые налоги ушли в федеральный центр, часть налоговой базы региона перешла в органы местного самоуправления, на региональном же уровне осталось слишком мало финансовых ресурсов.

Основным источником оказания финансовой помощи регионам остается Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Однако применяемая методика распределения трансфертов не способствует росту доходной базы субъектов Российской Федерации. Предоставление регионам финансовой поддержки ориентировано на показатель среднероссийской бюджетной обеспеченности, а не на реальные потребности регионов населения. Отсутствие минимальных социальных стандартов не дает возможности осуществить точную оценку адекватности предусмотренных расходов.

В свете внесенных изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования межбюджетных отношений следует отметить следующее:

1) Происходит усиление централизации налогов в федеральном бюджете, что приведет, в свою очередь, к снижению бюджетных доходов как самодостаточных, так и дотационных территорий. Последним в порядке перераспределения через вышестоящий бюджет планируется возмещение выпадающих доходов. Таким образом, происходит замена имеющихся налогов дотационными формами межбюджетного регулирования, что может привести к развитию иждивенчества со стороны регионов.

2) Федеральное законодательство предусматривает введение временной финансовой администрации для восстановления платежеспособности субъекта Федерации (муниципального образования), определяя основным условием для принятия арбитражным судом решения о введении временного осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации наличие просроченной задолженности по исполнению расходных обязательств, составляющей более 30 процентов объема собственных доходов. Федеральный законодатель не учел весьма существенное обстоятельство - способность субъекта Российской Федерации (муниципального образования) исполнить свои обязательства. А это широкий круг вопросов по структуре активов, уровню их доходности, структурному соотношению активов и резервов субъекта Федерации или муниципального образования. При этом основным критерием оценки просроченной задолженности установлены лишь отдельные формы долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и совершенно не принято во внимание состояние выполнения обязательств перед населением (уровень исполнения социально значимых расходов бюджета).

3) Впервые в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предлагается использование механизма "отрицательных трансфертов". Необходимо отметить, что при низком критерии превышения уровня бюджетной обеспеченности поселения (муниципального района, городского округа) по сравнению со средним его уровнем по субъекту Российской Федерации, муниципальные образования лишаются стимулов к наращиванию налоговой базы, ухудшается инвестиционный климат.

Исходя из необходимости повышения эффективности распределения налоговых поступлений между различными уровнями бюджетной системы Российской Федерации считаем необходимым предусмотреть на ближайший период следующее:

- обеспечить сбалансированность региональных и местных бюджетов за счет увеличения числа региональных и местных налогов, повышения нормативов отчислений в региональные и местные бюджеты от федеральных налогов и сборов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, установленных федеральным законодательством, в соответствии с возрастающим объемом расходных обязательств регионов и муниципальных образований в результате расширения полномочий субъектов Российской Федерации и перечня вопросов местного значения;

- предоставить субъектам Российской Федерации право в переходный период при распределении дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений использовать не только принцип подушевого бюджетного выравнивания, но и принцип бюджетной обеспеченности, поскольку большинство поселений дотационны и использование данного принципа могло бы повысить эффективность межбюджетного выравнивания.

- утвердить федеральным законом методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и Федерального фонда компенсаций с внесением соответствующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, а также утверждение Законом субъекта Российской Федерации методики распределения средств региональных фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов).

*Ахметова Ю.Ф.,
главный специалист отдела
конституционного и муниципального
законодательства*

Реформирование государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации

В связи с проводимой в стране реформой государственной службы Российской Федерации происходит кардинальное обновление законодательства о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации.

Новые законы о государственной гражданской службе приняты в ряде регионов (в республиках Башкортостан, Татарстан, Калмыкия, Карелия, Чувашия, Владимирской, Кировской, Московской, Магаданской, Новосибирской, Орловской, Пермской, Саратовской, Тюменской, Ульяновской, Читинской областях, городе Москве и других). В Омской области принят Кодекс о государственных должностях и государственной гражданской службе, в Республике Марий Эл - Закон о регулировании отношений в области государственной гражданской службы, в Республике Мордовия - Закон о государственных должностях и должностях гражданской службы, в Ленинградской области - Закон о правовом регулировании гражданской службы, в Республике Коми и Еврейской автономной области - Законы о некоторых вопросах государственной гражданской службы.

На основе анализа имеющихся у субъектов Российской Федерации правотворческих полномочий и с учетом их законодательной практики можно выделить следующую общую схему структуры регионального законодательства о гражданской службе:

1) Базовый закон субъекта Российской Федерации об особенностях организации и правового регулирования региональной гражданской службы (из этого принципа исходит и Закон Республики Башкортостан от 18 июля 2005 года № 206-з «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан»), в котором, в частности, урегулированы следующие вопросы:

- распределена компетенция между представительным (законодательным) органом и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в сфере регулирования и организации гражданской службы;

- определен состав законодательства о гражданской службе субъекта Российской Федерации (указаны законы и иные нормативные правовые акты, которые будут приняты в развитие базового закона об отдельных аспектах организации и прохождения службы);

- уточнен порядок учреждения должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации;

- определены должностные лица, которые выполняют функции представителей нанимателя;

- установлен перечень должностей гражданской службы категории «руководители», замещаемых на определенный срок полномочий;
- закреплены виды дополнительных государственных гарантий и основные условия их предоставления служащим;
- определены статус и компетенция органа по управлению государственной службой.

2) Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принимаемые в развитие базового закона по отдельным аспектам организации и прохождения гражданской службы. В некоторых регионах такие акты уже приняты: утверждены реестры должностей гражданской службы (Астраханская, Рязанская, Тюменская области), приняты законы и иные нормативные акты о квалификационных требованиях к должностям (Сахалинская область), о кадровом процессе (Ленинградская область), о кадровом резерве (Тюменская область), о порядке присвоения и сохранения классных чинов, о порядке командирования служащих (Еврейская автономная область), об отпусках (Амурская область), об оплате труда служащих (Владимирская, Ивановская, Омская, Пензенская, Пермская области).

Каждый регион самостоятельно определяет, какие именно законы и иные нормативные правовые акты, в какой последовательности и в какие сроки будут приниматься. Некоторые субъекты Российской Федерации урегулировали многие из отнесенных к их полномочиям вопросов непосредственно в базовом законе о гражданской службе (утвердили реестр должностей гражданской службы, установили квалификационные требования к должностям, порядок присвоения классных чинов, предусмотрели порядок и сроки перехода на новые условия оплаты труда, определили орган управления гражданской службой), другие предпочли принять отдельные законы или подзаконные нормативные правовые акты. Так, например, в Ленинградской области принят единый законодательный акт, которым утверждены перечень государственных должностей, реестр должностей гражданской службы и одновременно с этим урегулированы размеры и условия оплаты труда по всем указанным должностям.

Законом Республики Башкортостан «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан» классифицируются должности гражданской службы, устанавливаются классные чины гражданской службы, квалификационные требования к должностям гражданской службы, регулируется порядок предоставления отпуска на гражданской службе и оплаты труда гражданского служащего.

Наряду с принятием нового законодательства идет процесс редактирования и отмены устаревших нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. При этом, однако, не всегда выдерживается необходимая последовательность обновления законодательства, соблюдаются границы компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Так, Закон Свердловской области «О реестре государственных должностей государственной службы» был признан утратившим силу, в то время как нового нормативного правового акта по данной тематике принято не было.

В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» порядок проведения конкурса, аттестации, сдачи квалификационного экзамена для всех гражданских служащих регулируется указами Президента Российской Федерации, в связи с чем, соответствующие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации должны утратить силу.

Вместе с тем сегодня пока еще невозможно полностью скорректировать все дореформенное региональное законодательство, поскольку многие федеральные нормативные правовые акты до сих пор не приняты. Отсутствуют федеральные законы о медицинском страховании и пенсионном обеспечении служащих и членов их семей, указы Президента Российской Федерации о порядке исчисления стажа службы и зачета в него иных периодов замещения должностей, о дополнительном профессиональном образовании служащих, постановление Правительства Российской Федерации о порядке прохождения диспансеризации гражданских служащих. В таких условиях субъекты Российской Федерации вынуждены, чтобы не допустить пробелов в правовом регулировании и обеспечить права служащих, сохранять действие своего законодательства, хотя регулирование соответствующих вопросов сегодня находится вне их компетенции.

В течение переходного периода субъектам Российской Федерации предстоит решить ряд важных организационно-правовых вопросов, связанных с определением должностных лиц, которые являются представителями нанимателя, уточнением порядка учреждения должностей гражданской службы, статуса ранее учрежденных должностей государственной службы и замещающих их служащих, проведением квалификационных экзаменов и аттестации, присвоением классных чинов и установлением соотношения ранее присвоенных квалификационных разрядов с классными чинами гражданской службы. Необходимо установить порядок и сроки перехода на новые условия оплаты труда, пересмотреть существующие условия медицинского и социально-бытового обслуживания и т.д.

У субъектов Российской Федерации остается возможность сохранить в течение неопределенно длительного времени существующую систему оплаты труда и материального стимулирования гражданских служащих. Дело в том, что статьи 50, 51, 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в которых урегулированы новые условия оплаты труда и денежного поощрения, вступают в силу в отношении гражданских служащих субъектов Российской Федерации в порядке, определяемом самими регионами. Это привело к тому, что финансово благополучные субъекты Российской Федерации стремятся законсервировать действующую систему оплаты труда своих служащих до тех пор, пока она остается для них более привлекательной. Так, в Омской области переход на новые условия оплаты труда служащих запланирован с 2006 года. В Алтайском и Красноярском крае повышены размеры должностных окладов служащих при сохранении существующей системы оплаты их труда. В Удмуртской Республике вместо надбавки за классный чин

введена надбавка к должностному окладу за соответствие уровня профессиональной подготовки квалификационным требованиям. В Республиках Коми, Мордовия принято решение о сохранении существующей системы оплаты труда служащих фактически на неопределенный период до принятия нормативных правовых актов главы Республики. По такому же пути пошли законодатели Кировской, Орловской, Пермской и ряда других областей.

Отдельные субъекты Российской Федерации применяют при регулировании условий оплаты труда служащих своеобразные способы. В Республике Карелия и Омской области должностные оклады и оклады за классный чин определяются не в твердой сумме, а путем умножения базовой величины на коэффициент кратности. При этом базовая величина определяется либо в твердой сумме, либо на уровне прожиточного минимума.

Статьей 19 Закона Республики Башкортостан «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан» предусмотрено, что установленные на день вступления в силу настоящего Закона условия выплаты денежного содержания или денежного вознаграждения государственных служащих, признаваемых в соответствии с настоящим Законом гражданскими служащими, в том числе размеры денежного вознаграждения, должностных окладов, установленных надбавок, условия и порядок их выплаты, применяются до вступления в силу нормативных правовых актов, устанавливающих денежное содержание гражданских служащих в соответствии с настоящим Законом.

Существенные региональные различия сложились на уровне предоставляемых гражданским служащим дополнительных государственных социальных гарантий. В статье 53 Федерального закона, регулирующей дополнительные гарантии гражданских служащих, определено, что гражданским служащим при определенных условиях, предусмотренных настоящим Федеральным законом или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации может предоставляться право на иные государственные гарантии.

К примеру, гражданским служащим города Москвы предусматривается предоставление обширного перечня дополнительных гарантий за счет бюджета города. Напротив, в связи с дефицитом бюджетных средств в 2005 году предоставление ряда социальных гарантий для гражданских служащих Оренбургской области приостановлено.

Законом Республики Татарстан «О государственной гражданской службе Республики Татарстан» в дополнение к государственным гарантиям предоставляется дополнительно право на:

- единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период государственной службы либо получение жилого помещения в виде отдельной квартиры в случае нуждаемости в улучшении жилищных условий;

- служебное жилое помещение в случаях и порядке, устанавливаемых Кабинетом Министров Республики Татарстан;

- медицинское обслуживание и медицинское обслуживание членов его семьи, в том числе после выхода государственного служащего на пенсию;

- в случае смерти государственного служащего его семье выплачивается единовременное пособие в размере годового денежного содержания по занимаемой им ранее должности.

В статье 52 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено, что случаи, порядок и размеры выплаты по обязательному государственному страхованию государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации устанавливаются законами субъектов Российской Федерации. Областным законом Свердловской области предусмотрено предоставление основных государственных гарантий в сфере обязательного государственного страхования за счет средств областного бюджета. Обязательное государственное страхование осуществляется на основе договоров страхования, заключаемых государственными органами Свердловской области, в которых учреждены замещаемые ими должности государственной гражданской службы, со страховыми организациями, выигравшими конкурс. Государственные органы при заключении договоров обязательного государственного страхования жизни и здоровья государственных гражданских служащих вправе предусмотреть страховую сумму, подлежащую выплате застрахованному лицу при наступлении страхового случая, в размере, не превышающем 500 тысяч рублей.

Таким образом, анализ законодательства субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе показывает, что по существу, на федеральном уровне проведена только реформа основ правового регулирования гражданской службы в целом. В то же время, установив, что организация гражданской службы субъектов Российской Федерации находится в их ведении, а субъекты Российской Федерации являются государственными нанимателями «своих» гражданских служащих, федеральные органы государственной власти тем самым как бы заявили, что регионы должны сами заботиться о правовом обеспечении, финансовом, материально-техническом и кадровом развитии «своей» гражданской службы. Каждый субъект Российской Федерации проводит реформирование законодательства о гражданской службе по собственному плану и в свои сроки. Единая координирующая, организующая, методическая роль федерального центра проявляется крайне слабо.

Многие мероприятия Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы)», такие, как совершенствование финансово-экономического обеспечения, оптимизация численности, улучшение кадрового состава и повышение профессионального уровня служащих, создание материально-технических условий для эффективного исполнения ими служебных обязанностей, ориентированы только на федеральную гражданскую службу. Субъекты Российской Федерации должны принимать свои региональные программы

реформирования государственной службы. Единой же координации этого важного направления государственного строительства на федеральном уровне не предусматривается, что приводит к неоправданному распылению средств, разнобою в содержании и сроках реформирования гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Думается, что в свете изложенного необходима специальная федеральная целевая программа содействия реформированию гражданской службы субъектов Российской Федерации. Такое содействие может оказываться на уровне федеральных округов, осуществляться в формах координации деятельности, распространения информации, выработке конкретных рекомендаций, разработке модельных проектов нормативных правовых актов, оказании методической и организационной помощи и т.п. В отдельных случаях мероприятия по реформированию региональной гражданской службы могут дополнительно финансироваться из федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

Совершенствование законодательства, регламентирующего служебные отношения государственных гражданских служащих, напрямую связано с выполнением задачи кардинального повышения эффективности государственной службы. Законодательство о государственной службе должно быть направлено на создание стимулов к добросовестному выполнению служебных обязанностей, введение необходимых ограничений и запретов, установление адекватного затраченным усилиям вознаграждения за труд. Эти факторы, в свою очередь, непосредственно влияют на результаты профессиональной деятельности гражданских служащих и, следовательно, на осуществление соответствующим органом возложенных на него функций.

«Малоимущий» или «состоятельный»?

Реформа законодательства, активно проводимая в Российской Федерации в последние годы, изменила многие понятия, казавшиеся незыблемыми в нашей жизни, определила новые отношения, соответствующие сегодняшнему состоянию общества и во многом предопределила пути его дальнейшего развития. Попробуем в этом ракурсе проанализировать некоторые нормы жилищного законодательства, регулирующие совершенно новый вид договорных отношений – бесплатное предоставление жилых помещений по договорам социального найма малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях.

Статья 72 Конституции Российской Федерации относит жилищное законодательство к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В то же время сегодня жилищное законодательство стало подотраслью гражданского законодательства, являющегося вопросом ведения Российской Федерации. В связи с чем регулирование жилищных отношений на уровне регионов Российской Федерации как бы ограничивается двойными рамками – во-первых, нормами гражданского законодательства, а во-вторых, нормами федерального жилищного законодательства.

С 1 марта 2005 года вступил в силу Жилищный кодекс Российской Федерации, ставший революционным документом. Рассматривая его содержание, в первую очередь следует отметить, что впервые в основу его концепции заложена именно конституционная норма построения отношений между государством и гражданином в части обеспечения жильем.

Чтобы понять это, следует перечитать еще раз статью 40 Конституции Российской Федерации:

«1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами».

И так впервые Жилищный кодекс Российской Федерации использует конституционный термин «малоимущие» взамен «нуждающимся в улучшении жилищных условий». Глава 1 прежнего Жилищного кодекса РСФСР предусматривала, что жилье в домах государственного или общественного жилищного фонда предоставляются гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий. Жилищный кодекс Российской Федерации вводит новое понятие обязательств государства перед гражданами:

«Статья 49. Предоставление жилого помещения по договору социального найма

1. По договору социального найма предоставляется жилое помещение государственного или муниципального жилищного фонда.

2. Малоимущим гражданам, признанным по установленным настоящим Кодексом основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются в установленном настоящим Кодексом порядке. Малоимущими гражданами в целях настоящего Кодекса являются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению».

Таким образом, Жилищный кодекс Российской Федерации закрепляет общую норму понятия «малоимущие» граждане, предоставив регионам Российской Федерации самим законодательно наполнить его конкретным содержанием, а факт признания гражданина «малоимущим» предоставляется органами местного самоуправления.

В ходе работы над проектом закона Республики Башкортостан о регулировании жилищных отношений была подробно изучена нормативная база других регионов в этой области. Анализ законодательства отдельных субъектов позволяет утверждать, что механизмы определения понятия «малоимущий» граждан в каждом регионе свой. При этом одни регионы урегулировали этот вопрос путем принятия законов, другие нормативными актами глав регионов. Так во Владимирской области вопрос кого же можно признать малоимущим определен постановлением губернатора области, в Чувашской Республике законом «О регулировании жилищных отношений» от 17.10.2005 года, в Краснодарском крае – законом Краснодарского края «О порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими для предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда» от 15.07.2005 года, в нашей республике законом «О регулировании жилищных отношений в Республике Башкортостан» от 2.12. № 250-з. При этом каждый регион предусматривает свой порядок признания гражданина «малоимущим». Так, в законе Чувашской Республики конкретно перечисляется какие доходы учитываются при определении размера

доходов, какие не учитываются, определяется порядок определения стоимости имущества, приведена сама форма расчета, то закон Краснодарского края носит в основном отсылочный характер. По содержанию законы тоже носят различный характер и сроки накопления суммы необходимой для приобретения жилья различны – от 3 до 10 лет. Где-то берется за основу прожиточный минимум, где-то средняя заработная плата региона.

В законах иных регионов подробно расписаны все доходы, которые учитываются при подсчете среднедушевого дохода семьи. В областном законе Новгородской области о порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда и порядке признания граждан малоимущими почему-то на всех членов семьи делят ежемесячное пособие на ребенка и алименты, получаемые членами семьи. Хотя данные пособия имеют явное прямое назначение и никак не могут быть использованы на приобретение жилья. При этом в этом же Законе указано, что не подлежат учету при определении стоимости имущества граждан в целях определения права на получение по договору социального найма жилья из муниципального жилого фонда следующие виды имущества:

1) земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) весельные лодки;

3) автомобили легковые, специально оборудованные для использования инвалидами, а также автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 лошадиных сил (до 73,55 кВт), полученные (приобретенные) через органы социальной защиты населения в установленном законом порядке;

4) транспортные средства, находящиеся в розыске, при условии подтверждения факта их угона (кражи) документом, выдаваемым уполномоченным органом;

5) земельные участки до 15 соток включительно, предоставленные для садоводства, огородничества, дачного строительства и ведения личного подсобного хозяйства.

Подобные необъяснимые парадоксы встречаются и в других регионах.

Такое разнообразие в регулировании одного и того же вопроса практически приводит к тому, что один и тот же человек может считаться в одном регионе «малоимущий» в другом – он же «состоятельный». Подобная ситуация недопустима, поскольку еще раз повторюсь – права на получение бесплатного жилья малоимущим гражданам гарантировано Конституцией Российской Федерации.

В сложившейся ситуации представляется, что на федеральном уровне предпочтительно издание «рамочных» законов, задающих единые, обязательные для всех регионов стандарты, основные требования с тем чтобы региональные нормативные правовые акты, вбирающие в себя нормы международного права, нормы федерального законодательства, учитывающие

специфику региона, возможности его бюджета, договорные обязательства перед другими субъектами Федерации и самим федеральным центром, давали гражданам одинаковые правовые гарантии в области жилищных отношений. А при наличии финансовых возможностей – регион уже самостоятельно мог бы предоставить дополнительные гарантии. Только при таких условиях гражданин будет уверен что его право на получение бесплатного жилья по договору социального найма, гарантированное Конституцией, будет соблюдено в любом регионе России в равном объеме.

Новеллы жилищного законодательства Российской Федерации

Принятие нового Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс), вступившего в силу с 1 марта 2005 года, продиктовано объективными потребностями государства и общества.

Жилищный кодекс Российской Федерации содержит в себе новую концепцию жилищного законодательства, отменяет все старые акты и нормы, разрешает множество проблем. Он по-новому формулирует права и обязанности граждан, выстраивает взаимоотношения между собственниками жилья и его нанимателями.

В отличие от ранее действовавшего жилищного законодательства Кодекс классифицирует жилищный фонд по двум критериям: в зависимости от формы собственности (частный жилищный фонд, государственный жилищный фонд и муниципальный жилищный фонд) и в зависимости от целей использования (жилищный фонд социального использования, специализированный жилищный фонд, индивидуальный жилищный фонд и жилищный фонд коммерческого использования).

Четко разграничена компетенция в регулировании жилищных правоотношений между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Отдельные главы Кодекса, а не две статьи, как было ранее, посвящены порядку перевода жилых помещений в нежилые и обратно, а также вопросам их переустройства и перепланировки. Основную роль в решении этих вопросов будут теперь играть органы местного самоуправления, порядок действий которых четко прописан. Впервые на уровне Кодекса четко определены негативные последствия для лиц, самовольно переустроивших или перепланировавших жилые помещения (статья 29 ЖК).

Появился самостоятельный раздел, посвященный регулированию отношений собственности и других вещных прав на жилые помещения. Он призван дополнить и детализировать нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующие права собственника и иных лиц на жилые помещения. Кодекс внес принципиальные новеллы, касающиеся прав бывших членов семьи собственника жилого помещения, повлекшие изменения в пункт 2 статьи 292 Гражданского кодекса. Если ранее эти лица сохраняли ограниченное вещное право пользования жилым помещением даже при смене собственника в силу статьи 292 Гражданского кодекса, то теперь по общему правилу это право не сохраняется, если соглашением между собственником и бывшим членом его семьи не установлено иное (часть 4 статьи 31 ЖК). Эта норма соответствует современным реалиям, поскольку снимает значительные ограничения прав собственника жилого помещения, существовавшие ранее. Однако Кодекс

предусматривает некоторые гарантии жилищных прав бывших членов семьи. Так, если у бывшего члена семьи собственника нет оснований приобретения или осуществления права пользования иным жилым помещением, а также, если имущественное положение бывшего члена семьи собственника и иные заслуживающие внимания обстоятельства не позволяют ему обеспечить себя иным жилым помещением. На основании решения суда ему может быть сохранено право пользования жилым помещением собственника, но лишь на определенный срок.

Своевременно включены в Кодекс статьи о правах лиц, пользующихся жилым помещением по завещательному отказу и на основании договора пожизненного содержания с иждивением.

Новым в Кодексе являются нормы, содержащие положения о порядке обеспечения жилищных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Изъятие земельного участка ведет к изъятию жилого помещения, находящегося в собственности, путем его выкупа у собственника с включением в выкупную цену рыночной стоимости жилого помещения, а также всех убытков, причиненных таким изъятием, включая упущенную выгоду. Споры о выкупной цене должны решаться в судебном порядке. Взамен изымаемого жилого помещения собственнику может быть предоставлено в собственность другое жилое помещение, цена которого должна быть зачтена в выкупную цену изымаемой жилой площади. Однако на фоне достаточно разумной схемы по обеспечению жилищных прав собственника жилого помещения в случае изъятия земельного участка, по меньшей мере, странным выглядит то положение статьи 32 Кодекса, которое обязывает собственников аварийного и подлежащего сносу жилья самим сносить его в разумный срок. Трудно представить, чтобы это положение Кодекса каким-то образом реализовывалось на практике, поскольку в противном случае при неисполнении этих предписаний Кодекса «включается» в действие общее правило об изъятии земельного участка и изъятии каждого жилого помещения у его собственника, за исключением жилья, находящегося в собственности у муниципалитета. Каких-либо исключений для государственного жилья в этом случае Кодекс не устанавливает. Очень важным положением Кодекса является то, которое наделяет собственников помещений в многоквартирном доме долей в праве общей собственности на общее имущество этого дома, к которому относится и земельный участок, что позволит собственникам помещений использовать его в соответствии с интересами жильцов дома.

Принципиально изменился и подход к предоставлению жилых помещений по договорам социального найма муниципального жилищного фонда. Социальный наем жилых помещений не может быть основной формой удовлетворения жилищных потребностей граждан в условиях изменившихся отношений собственности, коренного поворота от планово-административных методов регулирования к рыночным механизмам, в том числе в жилищной сфере. Государство должно оставить за собой обязанность обеспечить бесплатным, т.е. социальным жильем строго определенные категории граждан.

Фактически Кодекс предоставляет возможность воспользоваться социальным наймом только одной категории граждан – малоимущим. Для признания лица малоимущим орган местного самоуправления должен учесть два фактора: доход, приходящийся на каждого члена семьи того или иного лица, а также стоимость имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению. Порядок признания гражданина малоимущим для обеспечения его муниципальным жильем должен быть установлен законом субъекта Российской Федерации. По мнению многих ученых данное положение может привести к неоправданному росту числа претендентов на социальное жилье, а также привести к тому, что в ряде субъектов Российской Федерации может вообще принять запретный характер. Кроме того, подобная децентрализация является неконституционной, т. к. увязывает право гражданина на жилище, установленное статьей 40 Конституции Российской Федерации, с местом его проживания. То есть порядок и критерии определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда, должны устанавливаться на федеральном уровне, сами величины дохода, дающие право на заключение договоров социального найма – на уровне субъекта Российской Федерации.

В то же время право на социальное жилье должны иметь не только малоимущие граждане. Решение вопроса о том, кто кроме малоимущих, сможет претендовать на получение жилья по договору социального найма, отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации своими законами могут определить иную категорию граждан, которым будет предоставляться жилое помещение по договорам социального найма жилищного фонда субъекта Российской Федерации или муниципального жилищного фонда.

В Кодексе появилась глава, посвященная жилым помещениям специализированного жилищного фонда. Жилые помещения специализированного жилищного фонда предоставляются для временного проживания граждан на основе договора найма. К таким жилым помещениям относятся служебное жилье, общежития, жилые помещения маневренного фонда и т. д. Они не подлежат приватизации, передаче внаем и иному отчуждению. Однако нормы Кодекса о пользовании такими помещениями являются нечеткими. Так, не решен прямо вопрос о возможности вселения в специализированные помещения новых членов семьи нанимателя. Системное применение положений части 5 статьи 100 и части 3 статьи 101 Кодекса позволяет предположить, что договор найма специализированного жилищного фонда может быть расторгнут в случае невыполнения нанимателем обязанностей по текущему ремонту и т. д. И остаются непонятны те положения Кодекса, которые распространяются на отношения по пользованию служебными жилыми помещениями правила о правах и обязанностях членов семьи собственника жилого помещения, что может привести на практике к абсурдным ситуациям с выселением прекратившего трудовые отношения

работника, но сохранением права проживания в служебном жилом помещении его бывших членов семьи. Кроме того, хотелось бы остановиться на положении статьи 109 Кодекса, где предусмотрено, что законодательством субъектов Российской Федерации отдельным категориям граждан могут предоставляться жилые помещения по договорам безвозмездного пользования. Договоры безвозмездного пользования по своей сути являются гражданско-правовыми, а согласно пункту «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации.

Законодатель недостаточно полно установил критерии, которым должно отвечать предоставляемое жилье. Оно должно быть в черте того же населенного пункта и общей площадью на одного человека не менее нормы предоставления. Степень благоустройства в городах и иных поселениях различна. Удачна была, на наш взгляд, формулировка статьи 40 ЖК РСФСР, которая предусматривала, что помещение, предоставляемое гражданам для проживания должно быть благоустроенным применительно к условиям данного населенного пункта. Вместе с тем, ни статья 15, ни статья 62 даже не упоминают о таком требовании к жилому помещению как благоустройство.

Кодекс не определяет основные позиции в отношении непригодности жилого помещения для проживания, а также судьбу жилых домов, признанных в установленном порядке непригодными для проживания. Такие дома, по сути, должны переоборудоваться для использования в других целях (перевод в нежилые) либо должны сноситься в соответствии с решением о признании непригодным для проживания. Глава 3 Кодекса, посвященная вопросам перевода жилого помещения в нежилое, не содержит такого существенного основания перевода как признание в установленном порядке жилого помещения непригодным для проживания. Необходимо было бы также отразить в Кодексе положения, что снос жилого дома допускается в исключительных случаях (непригодность для проживания; государственные и муниципальные нужды, обусловленные градостроительными документами).

Кодекс отказался от ордера как основания вселения в жилое помещение. Теперь социальное жилье будет предоставляться на основании решений органов местного самоуправления. Однако упущением Кодекса является то, что он не устанавливает последствий принятия органом местного самоуправления незаконного решения и заключения на его основе соответствующего договора социального найма. Очень важным является статья 60, которая не допускает расторжения договора социального найма с лицом, которое, получив социальное жилье, впоследствии перестало быть малоимущим.

Одним из серьезных новшеств Кодекса является отмена бесплатной приватизации жилья. Однако возможность приватизации теперь связана с датой заключения договора социального найма. В соответствии со статьей 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» не подлежат приватизации жилые помещения, предоставленные гражданам по договорам социального найма после 1 марта 2005 года. На практике эта норма приобрела весьма непростое звучание.

Многие граждане на момент введения ее в действие участвовали в судебных спорах в качестве истцов по искам о предоставлении им жилых помещений. Вынесенные в их пользу судебные решения вступят в силу после 1 марта 2005 года, после этой даты будут заключены с ними и договоры социального найма. Такие лица не смогут приобрести его в собственность бесплатно социального найма.

Среди норм Закона о приватизации следует остановиться на статье 16, применение которой может вызвать сложности в правоприменительной практике. Статья 16 Закона предусматривает право граждан на приватизацию жилых помещений в домах, требующих капитального ремонта, и одновременно сохраняет за бывшим наймодателем обязанность производить капитальный ремонт дома в соответствии с нормами содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда. Представляется, следует исходить из того, что если на момент приватизации жилого помещения дом требовал капитального ремонта, то не исполненная к этому моменту наймодателем обязанность проведения такого ремонта сохраняется у него и после 1 января 2007 года. Если же необходимость проведения капитального ремонта дома возникла после приватизации жилого помещения, бремя участия в проведении капитального ремонта ложится в соответствующей доле на собственника приватизированного жилого помещения.

В заключение можно сказать, что Жилищный кодекс Российской Федерации в основном содержит нормы прямого действия, но без принятия подзаконных актов все же обойтись не удастся. Ряд положений Кодекса может применяться с учетом содержания законов субъектов Российской Федерации и муниципальных актов органов местного самоуправления в соответствии с компетенцией органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установленных статьями 13 и 14 Кодекса. Разработка и применение на практике этих актов покажут, насколько удачно нормы Жилищного кодекса отразили реальную действительность и спрогнозировали перспективы развития жилищных правоотношений.

Вопросы организации сельскохозяйственных потребительских кооперативов

В настоящее время организация сельскохозяйственных потребительских кооперативов является одним из наиболее эффективных методов повышения уровня социально-экономического положения сельскохозяйственных товаропроизводителей. По всей стране наблюдается тенденция роста сетей таких кооперативов. Достаточно широкое применение они нашли в Тюменской, Пермской, Кировской, Волгоградской областях. К сожалению, в Республике Башкортостан проблема организации потребительских кооперативов как метод повышения эффективности производства остается открытой. Между тем в механизме кооперации заложено решение тех самых задач, которые уже давно стоят перед российским обществом – смягчение экономической дифференциации регионов, приток капиталов в глубинку, развитие инфраструктуры.

Сущность кооперации состоит в том, что она обеспечивает условия для объединения людей, поставивших перед собой цель улучшить свое экономическое и социальное положение, то есть способствует развитию свободной предпринимательской деятельности и бизнеса, защите сельхозтоваропроизводителей от монопольных структур.

Мировой опыт развития аграрного сектора экономики показывает, что сельскохозяйственная кооперация является одним из радикальных путей повышения его эффективности. В европейских странах широкое развитие кооперации обеспечило создание высокоэффективного сельского хозяйства, обеспечивающего изобилие продуктов питания и сырья для промышленности. В странах ЕЭС членством в различных видах только первичных кооперативов охвачено 46% самодеятельного населения, в скандинавских - свыше 50%¹.

Кооперация может выступать в различных формах. Многообразие видов кооперативной деятельности требует более гибкого и дифференцированного подхода к их правовому регулированию, управленческой деятельности, механизму хозяйственных отношений, рыночным связям с партнерами и т. д. Различают два основных вида кооперации: горизонтальная и вертикальная.

Горизонтальная кооперация – когда предприятия одной отрасли сотрудничают вместе. Основной формой горизонтальной кооперации является производственный кооператив.

При вертикальной кооперации сотрудничают предприятия различных отраслей и производственных ступеней, то есть помимо производителей сельскохозяйственной продукции перерабатывающие предприятия, торговые

¹ Потребительские кооперативы в аграрной сфере: теория, организация, функционирование. Р.Н. Сайранов, Г.Х.Ибрагимова.-Уфа: издательство «Экология», 2004. С. 11.

организации, базы хранения и транспорт, предприятия агротехсервиса и др. Кооперативы вертикального типа преобладают во всех странах мира.

Создание вертикального кооператива позволяет делегировать такие функции как ремонт техники, материально-техническое снабжение, переработка сырья, сбыт продукции и т. д., что дает возможность фермерам заниматься в большей степени своим основным делом, ради которого они существуют - сельскохозяйственным производством. Кроме этого в созданных таким образом кооперативах переработка продукции и их обслуживание ведется в более крупных размерах, на более высоком организационно-техническом уровне. В вертикальных кооперативах выделяются и объединяются отдельные стороны экономической деятельности самостоятельных товаропроизводителей – собственников земли и других средств производства. К ним относятся кооперативы по переработке, хранению и сбыту сельскохозяйственной продукции, производственному снабжению и обслуживанию, а также по кредитованию своих членов и оказанию им других производственных услуг. Членами таких кооперативов могут выступать как физические, так и юридические лица. Основной формой вертикальной кооперации в сельском хозяйстве является потребительский кооператив¹.

Согласно ст. 116 Гражданского кодекса Российской Федерации потребительским кооперативом признается добровольное объединение граждан и юридических лиц на основе членства с целью удовлетворения материальных и иных потребностей участников, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов. Следовательно, потребительский кооператив образуется по инициативе граждан и юридических лиц, пожелавших объединиться в такой кооператив и стать его членами.

Потребительский кооператив является некоммерческой организацией, и его целью, следовательно, является не максимизация прибыли на вложенный капитал или труд, а оказание качественных услуг членам кооператива для повышения эффективности их деятельности.

Организация и деятельность потребительских кооперативов в сельском хозяйстве определяются Федеральным законом от 8 декабря 1995 г. «О сельскохозяйственной кооперации». Данный Федеральный закон рассматривает особенности формирования и функционирования сельскохозяйственных кооперативов разных видов. Сельскохозяйственную потребительскую кооперацию следует отличать от потребительской кооперации в торговле, деятельность которой регулируется Федеральным законом о потребительской кооперации 1992 г. Последняя представляет собой совокупность добровольных обществ пайщиков и их объединений, действующих на основании уставов с целью удовлетворения своих потребностей в товарах и услугах за счет денежных и материальных взносов.

Сельскохозяйственные потребительские кооперативы существенно отличаются от производственных кооперативов, прежде всего тем, что хозяйственная деятельность потребительских кооперативов имеет цель, в

¹ Потребительские кооперативы в аграрной сфере: теория, организация, функционирование. Р.Н. Сайранов, Г.Х.Ибрагимов. -Уфа: издательство «Экология», 2004.С.13.

первую очередь, - не извлечение прибыли, а удовлетворение материальных и иных потребностей их членов.

Главная отличительная черта потребительской кооперации и основное их преимущество заключаются в оптимальном сочетании социальных функций с хозяйственной деятельностью. Потребительская кооперация по своему содержанию - экономическое явление, сущность которого состоит в экономических взаимоотношениях между партнерами в плане их сотрудничества с тем, чтобы достичь общей цели при минимальных удельных затратах ресурсов. Эти отношения могут развиваться лишь при определенных благоприятных политических, экономических и правовых условиях, которые для этого обществу необходимо создавать.

Новый этап в развитии потребительской кооперации в России начался с принятием Гражданского кодекса Российской Федерации в 1995 году. Дальнейшее развитие правовых и организационно-экономических основ деятельности сельскохозяйственных кооперативов получили в Федеральном законе от 8 декабря 1995 г. «О сельскохозяйственной кооперации».

Создание нормативно-правовой базы дало импульс организации и активизации деятельности сельскохозяйственных потребительских кооперативов. Его целью является осуществление продажи продукции, ее хранения и транспортировки, заключения сделок, ведение внешнеэкономической деятельности, информационного обслуживания. Данный процесс получил наибольшее ускорение с развитием крестьянских (фермерских) хозяйств и личных подсобных хозяйств населения.

Развитие вертикальной кооперации в России сегодня идет двумя путями. Первый – по-прежнему в регионах создаются одиночные кооперативы, развиваясь и работая независимо друг от друга. Как правило, это вновь созданные кооперативы. Безусловно, в период зарождения кооперации этот путь был единственно правильным. Второй путь — создание региональных систем сельской кооперации в основном кредитной, т.е. организация двухуровневой системы, объединяющего самостоятельные кооперативы первого уровня. В настоящее время таких систем в России пока мало, и их создание идет крайне медленно.

В перспективе возможна следующая модель развития кооперации. В настоящее время наиболее развивающимся видом является кредитная кооперация. Ее дальнейшее развитие даст средства для деятельности других видов кооперативов, что приведет к созданию крупных кооперативов с различными функциями и разветвленной сетью. Уже на сегодняшний день многие кредитные кооперативы занимаются консультационной, обучающей деятельностью, оказывают информационные услуги.

Наибольшее количество вертикальных кооперативов насчитывается в Тюменской области, где последовательно проводится работа по формированию кооперативного сектора аграрной экономики. Активно ведется работа в Волгоградской, Саратовской, Ростовской, Свердловской, Кировской, Калужской, Калининградской областях, Удмуртской Республике. Так в Новосибирской, Волгоградской, Тюменской областях, Рязанской,

Владимирской, Калужской и в ряде других регионов приняты законы, направленные на поддержку и развитие отдельных видов потребительских кооперативов. Прежде всего, указанные законы направлены на установление мер государственной поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов в регионах, определение полномочий органов государственной власти в сфере поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов, порядка и условий оказания сельскохозяйственным потребительским кооперативам мер государственной поддержки.

Анализ данных позволяет выделить два пути развития потребительских кооперативов в сельском хозяйстве: «сверху» и «снизу». Эта классификация достаточно условна. Появление кооперативов без содействия региональных властей затруднительно и, наоборот, административное начинание в условиях рыночной экономики не может успешно развиваться без реальной заинтересованности хозяйственников. Возможно, выделить и третий путь развития вертикальной кооперации - «внешний», - который осуществляется посредством различных международных программ, так как именно они в некоторых регионах дали толчок для возрождения потребительских кооперативов, и в первую очередь кредитных.

Сдерживающими факторами на пути быстрого и устойчивого развития как кредитных, так и других кооперативов наряду с недостатком финансовых средств и слабой законодательной и нормативной базой являются: низкий уровень знаний о принципах кооперативных форм деятельности; нехватка квалифицированных кадров для работы в кооперативах и отсутствие системы их подготовки; недостаточный информационный обмен между кооперативами и различными содействующими им организациями.

Важной предпосылкой более масштабного развития сельскохозяйственной кооперации является совершенствование ее законодательной базы. Так как в настоящее время кооперативы создаются на основе общих положений гражданского законодательства и законодательства Российской Федерации о кооперации, то в субъектах Российской Федерации на законодательном уровне могут быть приняты лишь законы о государственной поддержке и мерах по развитию потребительских кооперативов. Но этого явно недостаточно. Стимулирующее воздействие на развитие кооперативного сектора в продовольственном хозяйстве, несомненно, окажут наметившиеся в последнее время изменения в государственной политике по отношению к сельскохозяйственной кооперации.

Указом Президента РФ от 21 октября 2005 г. № 1226 образован Совет при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и определены приоритетные национальные проекты одним из которых является развитие сельского хозяйства. Минсельхозом России разработаны основные параметры национального проекта «Развитие АПК», план его реализации и сетевой график по осуществлению проекта¹.

¹ www.msx.ru /Министерство сельского хозяйства РФ/Департаменты/Департамент экономических программ, анализа и управления государственным имуществом/ План реализации национального проекта «Развитие АПК» на 2005-2007 гг.

В качестве основных приоритетных направлений в сфере агропромышленного производства проектом определены два направления одним из которых является стимулирование развития малых форм хозяйствования. Направлением «Стимулирование развития малых форм хозяйствования» предусматривается:

- создание в населенных пунктах снабженческо-сбытовых кооперативов, для осуществления поставок производимой ЛПХ продукции в сбытовые сети;
- расширение и создание мощностей по переработке сельхозпродукции, производимой ЛПХ и КФХ;
- обеспечение развития сельской кредитной кооперации;
- формирование системы земельно-ипотечного кредитования.

Для реализации указанного направления предусматривается субсидирование процентных ставок по кредитам, привлеченным ЛПХ, КФХ и создаваемыми ими сельскохозяйственными потребительскими кооперативами. Предельные объемы предоставления кредитов с государственной поддержкой установлены для ЛПХ в объеме до 0,3 млн. руб, КФХ - до 3,0 млн. руб., сельскохозяйственным потребительским кооперативам - до 10,0 млн. руб. Всего предусматривается выделение 6,57 млрд. руб. бюджетных средств (в 2006 г. - 2,9 млрд. руб., в 2007 г.-3,67 млрд. руб.).

В целях реализации указанных направлений разработан детальный сетевой график по осуществлению приоритетного национального проекта «Развитие АПК», в котором предусмотрены конкретные организационные мероприятия, сроки их выполнения, ответственные исполнители, объемы финансирования и контрольные показатели реализации проекта. Согласно расчетов реализация проекта к 2008 г. позволит: увеличить объем реализации продукции, производимой в ЛПХ, КФХ, на 5-7%; создать и развивать существующие сельскохозяйственные потребительские кооперативы.

Исходя из вышеуказанного и в целях привлечения кредитных ресурсов в рамках реализации указанного направления национального проекта необходимо в республике принять Закон Республики Башкортостан «О государственной поддержке сельскохозяйственных потребительских кооперативов».

Опыт кооперации показал и доказал, что кооперация - важный и необходимый компонент рыночных отношений. Возрождение кооперации в сельском хозяйстве в условиях проводимых реформ, формирования новой, рыночной аграрной структуры с приоритетом частных форм хозяйствования становится настоящей необходимостью и все более ощутимой социально-экономической реальностью.

Некоторые аспекты правового регулирования деятельности национально - культурных автономий в условиях становления гражданского общества

Направления деятельности общественных объединений и организаций гражданского общества чрезвычайно разнообразны, поскольку приходится удовлетворять самые различные потребности граждан. При этом они конкретизируются, развиваются и видоизменяются в зависимости от условий. К примеру в XIX в. в мире не были актуализированы потребности, связанные с сохранением окружающей среды. Но при всем разнообразии можно выделить некоторые основные группы их: материально-экономические, социально-политические, духовно-культурные и потребности, реализуемые в семейно-бытовой сфере.

Исходя из данной классификации, национально-культурные автономии относятся к группе общественных объединений, удовлетворяющих потребности в духовно-культурной сфере. Как общественное объединение национально-культурная автономия имеет свою специфику, определяющуюся особенностью интересов, которые не могут быть реализованы другими объединениями и организациями гражданского общества.

Право наций на самоопределение может быть реализовано в разных формах: на основе национально-персональной или экстерриториальной автономии за которой закрепилось понятие национально-культурной автономии, исходя из ее функциональной направленности на сферу культуры.

Россия относится к числу немногих федеративных государств, субъекты которых образованы не только по территориальному, но и по национальному признаку. В этом отношении современная Россия воспроизводит принцип федеративного устройства Советского Союза и РСФСР, предусматривающий возможность самореализации компактно проживающими народами права на самоопределение в виде национальной государственности (республика) или автономии.

В современном мире опыт создания национально-культурных автономий не так уж и велик. Происходящий в мире процесс нарастания конфликтных ситуаций на этнической основе требует как раз усиления внимания к данной форме общественной организации. Для Российской Федерации данная форма общественной организации особенно актуальна учитывая полиэтничный состав населения и федеративно-территориальное устройство страны. На территории субъекта Российской Федерации, где исконно проживают представители титульной нации, соседствуют и представители других этносов, часть которых также веками проживала на данной территории, и практически являются ее коренными жителями. В то же время, основная часть этих этносов проживает за пределами данного национально-государственного образования. В этом случае представители

названных этносов выступают как этнические группы или диаспоры. При этом можно согласиться с теми авторами, которые под этнической группой понимают «часть этноса, оторвавшуюся в силу исторических обстоятельств от материнского ядра и расселившуюся (компактно или дисперсно) на более или менее значительном от него отдалении на территории другого этноса».¹

В своей деятельности национально-культурные автономии призваны выполнять целый ряд важных функций. Во-первых, это – деятельность по сохранению национальной идентичности у представителей этнических групп, проживающих в иноэтничном окружении. Она базируется на формировании национального самосознания. Именно самосознание выступает важным гарантом сохранения этнической целостности. Во-вторых наряду с функцией национальной идентичности, важную роль играет функция этнической социализации. Приобщенность к духовным ценностям этноса определяет этничность человека. В-третьих – выделим функцию национальной консолидации и предотвращения межэтнических конфликтов. Согласимся с точкой зрения М.В.Саввы, который подчеркивает роль именно культурных факторов в гармонизации межнациональных отношений, снятия напряженности в обществе. В четвертых - следует выделить в деятельности национально-культурных автономий и такую функцию, как сохранение духовно-культурного потенциала личности в условиях глобализации и тотального воздействия массовой культуры. В практике деятельности национально-культурных автономий объективно реализуется и функция формирования активной гражданской позиции личности. Национально-культурная автономия, как общественная организация, решая свои конкретные задачи, вместе с тем, включают человека, как гражданина, в систему деятельности. И названная функция представляется исключительно значимой. Здесь формируются те качества личности, которые позволяют «выходить» за границы сугубо национальных проблем, включаться в деятельность по решению политических, экологических, гендерных и иных проблем в качестве ответственного и активного гражданина.

В ходе демократических реформ в Российской Федерации появилось достаточно много нормативно-правовых актов, регламентирующих сферу национальных отношений. Это, в частности, Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991г., которая почти текстуально инкорпорирована в действующую Конституцию Российской Федерации; Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации», Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации», Федеральный закон «О национально-культурной автономии».

Федеральный Закон «О национально-культурной автономии» (далее Федеральный закон) определил правовые основы экстерриториального самоопределения этнических общностей России в целях их национально-культурного развития. Из его текста следует, что сами граждане вне

¹ Кузеев Р.Г., Бабенко В.Я., Моисеева Н.И. Этнографические и этнические группы в новое и новейшее время // В кн.: Этнические процессы в Башкирии в новое и новейшее время. Уфа, 1987. С. 33.

зависимости от места и формы проживания вольны решать вопрос о сохранении в своем этносе языковых, культурных и прочих традиций, их самобытности и соотносимости с соответствующими элементами других национальностей. Важной является констатация положения о том, что право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение.

В Российской Федерации по данным Федеральной регистрационной службы создано и функционирует 13 федеральных национально-культурных автономий.¹ Т.Я. Хабриева отмечает функционирование более 100 региональных и свыше 300 – местных национально-культурных автономий.² Создан Консультативный Совет по делам национально-культурных автономий при федеральном органе исполнительной власти; аналогичные органы существуют во многих субъектах Российской Федерации.

Анализ законодательства о национально-культурных автономиях и практики деятельности национально-культурных автономий позволил выявить ряд особенностей, связанных с реализацией права на национально-культурное самоопределение.

На сегодняшний день не хватает инициативы и активности самих национально-культурных автономий для самоорганизации. Здесь есть как объективные, так и субъективные причины. В качестве объективных, можно назвать дисперсность расселения многих этнических групп, разбросанных по городам и поселкам и не имеющих районов компактного проживания, а также продолжающийся процесс ассимиляции. Так сопредседатель национально-культурного центра украинцев Республики Башкортостан В.Я. Бабенко отметил, что «несмотря на усилия национально-культурного центра, помощь органов государственной власти Республики Башкортостан, украинцы сегодня находятся на стадии полной национально-культурной ассимиляции».³ В качестве субъективной – недостаточную инициативность руководства национально-культурных автономий, что говорит о «патерналистском» сознании самих членов и активистов национально-культурных автономий и центров. Выход из ситуации видится в усилении организаторской и пропагандистской работы руководства и активистов национально-культурных автономий для привлечения молодежи, представителей диаспор к участию в деятельности национально-культурных объединений.

Федеральным законом установлено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации в целях сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры, реализации национально-культурных прав граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, в соответствии с законами субъектов Российской Федерации вправе

¹ Данные официального сайта Федеральной регистрационной службы / www.Rosregistr.ru.

² Хабриева Т.Я. Правовые и организационные основы национально-культурной автономии в Российской Федерации // Журнал Российского права, № 7, 2003 г.

³ Бабенко В.Я. Украинцы Башкортостана: успехи и проблемы возрождения // Доклад на научно-практической конференции «Национальное» межнациональное сотрудничества народов РБ». 21.12.2000 г.

предусматривать в бюджетах субъектов Российской Федерации финансовые средства для оказания поддержки национально-культурным автономиям. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта, осуществляемых за счет средств бюджета Российской Федерации отнесена поддержка региональных и местных национально-культурных автономий. Учитывая то, что в субъекте Российской Федерации образуются несколько национально-культурных автономий, Федеральным законом не предусмотрен принцип распределения бюджетных средств. Данный нормативный вакуум возможно заполнить путем внесения изменений в Федеральный закон либо в законы субъектов Российской Федерации в части установления принципов либо критериев распределения бюджетных средств направляемых на поддержку региональных и местных национально-культурных автономий.

Статья 5 Федерального закона предусматривает право местных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, образовывать региональную национально-культурную автономию граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности. В этой связи возникает вопрос, могут ли местные национально-культурные автономии образовывать на территории субъекта Российской Федерации более одной национально-культурной автономии определенной национальности. Позиция Конституционного Суда Российской Федерации о том, что на территории субъекта Российской Федерации может быть зарегистрирована только одна региональная национально-культурная автономия определенной национальности представляется не полностью обоснованной, поскольку обоснованием вынесенного постановления явилось предположение в виде расширительного толкования как запрета, а не конституционно-правовая норма.

В связи с этим, считаем возможным внесение изменений в ст. 5 Федерального закона в части предоставления местным национально-культурным объединениям права образовывать на территории субъекта Российской Федерации более одной национально-культурной автономии определенной национальности.

В заключении следует отметить, исследованием выявлены как позитивные, так и слабые стороны правового регулирования деятельности национально-культурных автономий в условиях становления гражданского общества. В этой связи представляется возможным внесение вышеуказанных изменений в законодательство о национально-культурных автономиях с целью более совершенного правового регулирования деятельности названных общественных организаций.

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

Проблемы пенсионного обеспечения и социальной поддержки граждан пожилого возраста (история и перспективы развития законодательства в данной сфере правового регулирования)

Забота о престарелых, нетрудоспособных и поддержка каждого человека, потерявшего источник средств существования по независящим от него причинам, признается одной из общечеловеческих ценностей в цивилизованном обществе. Социальное обеспечение всегда занимало и занимает одно из ключевых мест в жизни государства и общества. Оно непосредственно зависит от развития экономики и теснейшим образом связано с политикой и социальным благополучием людей труда и неработающих слоев населения.

Современная социальная политика в России – пожалуй, одна из самых острых проблем, волнующих общество. «Радикальные изменения российской действительности начала 90-х гг. сформировали новый тип взаимоотношений «государство-гражданин», на смену системе социального обеспечения СССР пришла система социальной защиты населения Российской Федерации, а парадигма социального обеспечения, как патерналистской опеки, фактически уступила место парадигме государственной социальной помощи.»¹

Принципиально новые изменения произошли в сфере пенсионного обеспечения граждан пожилого возраста. Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»² определил, что трудовые пенсии по старости и по инвалидности могут состоять из трех частей – базовой, страховой и накопительной. Выплата базовой части пенсии в установленном размере гарантируется государством, и величина ее должна постепенно приближаться к размеру прожиточного минимума пенсионера. Выплата страховой части пенсии зависит от объема поступивших средств, уплаченных с доходов застрахованного лица. Установление пенсии зависит от объема поступивших средств, уплаченных с доходов застрахованного лица. Установление накопительной части трудовой пенсии осуществляется при наличии средств, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица. Выплата накопительной части трудовой пенсии зависит также и от объемов доходов, полученных от инвестирования пенсионных накоплений.

Главной идеей пенсионной реформы стал переход от распределительной системы к накопительной. Основная цель реформы – обеспечение финансовой

¹ Шарин В. «Социальное обеспечение» - понятие, требующее уточнения». Журнал «Социальное обеспечение», 2005, № 3, с. 28

² Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 52 (часть 1), ст. 4920

стабильности пенсионной системы и создание условий для ее развития на основе обязательного пенсионного страхования. Необходимое условие при этом – адаптация измененной пенсионной системы к рыночным отношениям, что предусматривает пересмотр принципов учета пенсионных страховых взносов, порядка назначения пенсий с целью наиболее полного реального трудового вклада каждого гражданина.¹

Наряду с названными изменениями в последнее время в федеральных структурах все чаще поднимается вопрос о повышении пенсионного возраста. В ответ на подобные высказывания нельзя не согласиться с мнением председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С. М. Миронова о том, что демографическая ситуация и уровень здоровья населения не позволяют выносить на обсуждение вопрос о повышении пенсионного возраста. Изменение пенсионного возраста может быть только следствием улучшения качества жизни, увеличения ее продолжительности, а не способом власти снять с себя проблемы.²

Одной из проблем в сфере социальной защиты граждан пожилого возраста является то, что ветераны труда и остальные пенсионеры, получающие пенсию по старости, поставлены в неравные социально-экономические условия. В последние 10-15 лет произошла попытка преуменьшения значимости трудовых достижений граждан путем сокращения государственных наград, связанных с результативностью трудовой деятельности. В дореформенный период в нашей стране сложилась достаточно эффективная система оценки трудовых усилий работников, процедур выдвижения, обсуждения и награждения. Каждый мог быть награжден за трудовые заслуги медалями «За трудовую доблесть», медалью «За трудовое отличие» и медалью «Ветеран труда», которой награждали «за долголетний добросовестный труд, в знак признания трудовых заслуг по достижению трудового стажа, необходимого для назначения пенсии за выслугу лет или по старости». Эта медаль была самой массовой, ею награждались люди, имеющие необходимый стаж для получения трудовой пенсии до момента ее оформления. Можно утверждать, что медаль «Ветеран труда» сыграла решающую роль в формировании численности российских граждан, имеющих звание «Ветеран труда».

В 1992 году вступили в силу законодательные акты, по которым награждение вышеуказанными государственными наградами приостановлено, резко изменились условия для выдвижения достойных работников на присвоение государственных наград по результатам трудовой деятельности, ведомственными знаками отличия в труде, как необходимых условий для присвоения звания «Ветеран труда».³ Таким образом, можно говорить о несравнимости условий для получения звания «Ветеран труда» ранее и до настоящего времени, что нельзя признать социально справедливым. В данной

¹ Александров А. А. Как оформить пенсию. М. 2005, с. 3

² Журнал «Социальное обеспечение», 2005, № 18, стр. 3

³ Молчанов А., «Ветераны труда и остальные». «Социальное обеспечение», 2005, № 6, с. 29

связи численность пенсионеров, имеющих это звание, имеет тенденцию к снижению, что позволяет говорить об изменениях в структуре пенсионеров.

Россияне, выходящие на пенсию после 1992 года, лишились многих привилегий, которые успели приобрести другие граждане. Справедливости ради следует отметить, что Республика Башкортостан выгодным образом отличается в решении данной проблемы. В республике учреждены свои государственные награды и установлены почетные звания. Кроме того, республиканским законодательством предусмотрено, что лица, награжденные государственными наградами и удостоенные почетных званий Республики Башкортостан, тоже являются ветеранами труда, как и лица, награжденные государственными наградами СССР, РСФСР и Российской Федерации.¹

Данный вопрос, к сожалению, имеет не только моральный аспект. После принятия Федерального закона «О ветеранах», появился экономический фактор, так как все пенсионеры, имеющие звание «Ветеран труда» с 1995 года стали иметь определенные льготы, которые хотя и носили натуральную форму, но при их реализации обеспечивали экономические преимущества их обладателям.

К мерам социальной поддержки ветеранов труда, которые до 22 августа 2004 года именовались льготами, были отнесены социальные гарантии по обеспечению лекарствами, санаторно-курортным лечением, протезами, услугами связи, оплате жилья, коммунальных услуг и другие. Принятый 22 августа 2004 года Федеральный закон № 122-ФЗ радикальным образом изменил как порядок предоставления названных гарантий, так и в целом социальную политику, проводимую государством.² Ранее существовавшая система предоставления льгот заменена предоставлением денежных выплат.

В связи с «монетизацией» льгот размеры ежемесячных денежных выплат ветеранам будут увеличиваться, при этом экономическое неравенство пенсионеров, имеющих звание «Ветеран труда», и остальных пенсионеров, живущих только на трудовую пенсию, будет также увеличиваться.

Федеральное законодательство не содержит гарантии, что размер пенсии не может быть ниже размера прожиточного минимума, установленного в регионе или в целом по Российской Федерации. В данной связи в последние годы пенсионеры все больше и больше пополняют категорию малоимущих граждан. Вместе с тем государство сохраняет за собой право на оказание малоимущим категориям граждан, в том числе и пенсионерам, государственной социальной помощи в виде предоставления социальных пособий, субсидий, социальных услуг. Законодательством предусмотрено, что малоимущими считаются граждане, в чьих семьях среднедушевой доход не достигает уровня прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации. Для того, чтобы доказать свою принадлежность к малоимущим, гражданин

¹ "Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан", 2003, N 4 (160), ст. 156

² Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 35, ст. 3607

вынужден собирать справки из ЖЭУ (о составе семьи), из органов Пенсионного фонда Российской Федерации (о размере пенсии), из организаций, в которых работают лица совместно с ним проживающие (об их доходах как в денежной, так и в натуральной формах), сведения о принадлежащем им имуществе и т.п. Кроме того, указанные справки должны периодически (ежегодно или один раз в полгода) обновляться. Притом, такие справки пенсионер должен нести как в орган социальной защиты для получения социального пособия (натуральной помощи), так и в организацию, предоставляющую субсидии по оплате жилья и коммунальных услуг.

Остается незамеченным тот факт, что изменения, произошедшие в организации пенсионного обеспечения и социальной поддержки граждан пожилого возраста, повлекли за собой увеличение в разы количества органов и чиновников, занятых в данной сфере. Отделы социального обеспечения были разделены на управления Пенсионного фонда Российской Федерации и управления социальной защиты населения. Пенсионеры вынуждены ходить в органы различных уже ведомств, при этом нередко получать справки в одном органе и нести в другой. После принятия 122-го Федерального закона его реализацию в отношении только ветеранов обеспечивают: органы Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, органы здравоохранения, органы социальной защиты населения.

Существующий механизм правового регулирования многих социально-экономических вопросов, затрагивающих интересы граждан пожилого возраста, отстает от реальной жизни и требует ускоренного реформирования. Действия органов государственной власти должны быть направлены на искоренение нищенского существования и унижения граждан пожилого возраста. Поколение нынешних пенсионеров достойно уважительного к себе отношения. Безусловно, решение названных проблем невозможно только на уровне субъектов Российской Федерации.

Представляется, что базовую часть трудовых пенсий необходимо установить в размере, не ниже прожиточного минимума, установленного в регионе. При этом к пенсиям лиц, имеющих заслуги, в том числе и ветеранов труда, следует предусмотреть соответствующие надбавки и повышения. От различных льгот и субсидий в дальнейшем необходимо отказаться. Средства, освободившиеся в результате сокращения чиновников, занятых на их предоставление, можно направить на увеличение трудовых пенсий по старости.

Проблемы реализации прав и социальная поддержка детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Актуальность данной проблемы заключается в том, что ныне действующие российские государственные институты, призванные заниматься решением социальных проблем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, работают преимущественно в пределах устаревших стандартов, ориентированных на распределительный подход. На сегодня государственные учреждения не ориентированы реально на содействие реализации прав и защиты интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а сконцентрированы на вопросах самовывживания, самооправдания своей деятельности суммой предпринимаемых усилий.

В любом государстве и любом обществе всегда были, есть и будут дети-сироты и дети, которые по разным причинам остаются без попечения родителей. И в этом случае общество и государство берет на себя заботу по развитию и воспитанию таких детей. Для выработки комплекса действий в сфере защиты интересов детей-сирот и их социальной адаптации необходимо установить базовые принципы, на основе которых такие действия будут реализовываться. Наиболее эффективными принципами осуществления политики в отношении детей являются:

- приоритет возможно более ранних профилактических действий в отношении негативных социальных тенденций и явлений в сфере семьи и детства, с учетом признания семьи в качестве базового социального института, наиболее органичного для выживания, защиты и развития ребенка;
- сосредоточенность действий, осуществляемых совместно государственными и негосударственными структурами, на развитие способности семьи к воссозданию и укреплению, а детей - к формированию полноценной личности и самореализации;
- выработка мер по предупреждению социального сиротства, развитию различных форм устройства сирот в российские семьи, обеспечению приоритета усыновления детей российскими гражданами.

В качестве базовой ценности нашего общества, которое стремится стать гражданским, признается семья, как основной институт общества. Однако, по данным Председателя Комитета Государственной Думы РФ по делам женщин, семьи и детей, за последние 10 лет выросло количество мужчин и женщин, никогда не состоявших в браке, 10% супружеских пар не регистрируют брак. Ежегодно вне брака рождается около 400 тысяч детей. 67% (около 14 млн.) семей воспитывают только одного ребенка. Число детей в России за последние 10 лет сократилось почти на 8 миллионов. Снижение рождаемости происходит на фоне роста социального сиротства и беспризорности. За 10 лет число детей, оставшихся без попечения родителей, возросло более чем на 50% и к началу

2005 года составило 720 тысяч человек. Парадоксально, что при сложной демографической ситуации Россия все больше своих детей отдает на усыновление за границу. Более 64 тысяч российских детей покинули Россию навсегда.¹ Актуальными остаются проблемы взыскания алиментов и проблема повышения ответственности родителей за воспитание детей. Только в 2004 году в 64 тысячах семей родители были лишены родительских прав².

Для решения названных проблем, необходимо совершенствовать правовые нормы, правоприменительную практику, повышать эффективность судов, служб судебных приставов, органов опеки и попечительства, создавать ювенальную юстицию, основой которой будут суды по делам несовершеннолетних.

Необходима социально ответственная государственная семейная политика. В регионах, где такая политика проводится, семье и детям живется несколько лучше. К их числу относится и Республика Башкортостан. Благоприятно должно отразиться на семье воплощение в жизнь тех задач, которые поставил Президент РФ³.

Важное значение будет иметь реализация национальных проектов в области здравоохранения, образования, повышения доступности жилья и развития АПК. В сложившейся ситуации необходимо пристальное внимание государства и общества к проблемам воспитания детей родителями, внутрисемейных отношений. Решение этих проблем возможно в первую очередь законодательным путем.

К базовым законам, закрепляющим права родителей и детей, следует отнести Семейный кодекс Российской Федерации (далее – Семейный кодекс) от 29 декабря 1995 года, № 223-ФЗ⁴. Включение в него отдельной главы 11, посвященной правам несовершеннолетних детей, позволяет преодолеть традиционный подход к детям, как к пассивным объектам родительской заботы. Закрепленный в Кодексе подход к детям как к самостоятельному субъекту права соответствует положениям Конвенции о правах ребенка и принятым РФ обязательствам обеспечить всемерную защиту прав и интересов ребенка. Выполнение Конвенции о правах ребенка - одна из приоритетных направлений осуществляющегося пересмотра национального законодательства. Впервые в Семейный кодекс введен специальный раздел 6 «Формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей». В целях расширения возможностей семейного воспитания Кодекс предусматривает новый правовой институт «приемной семьи».

Стратегическое значение для формирования идеологии и практики защиты прав детей имело принятие Федерального закона от 24 июля 1998 года «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»⁵.

¹ Государственная Дума РФ. Информационное сообщение от 07.12.05. Выступление Председателя Комитета по делам женщин, семьи и детей («К десятилетию принятия Семейного Кодекса Российской Федерации – практика применения: достижения и проблемы»)

² Ежегодный государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации». М., 2003

³ «Российская газета», 26.04.2005г. № 86

⁴ «Собрание законодательства Р Ф», 01.01.1996г. № 1, ст.16

⁵ «Собрание законодательства Р Ф», 03.08.1998г. № 31, ст.3802

В российском законодательстве предусмотрены четыре формы семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей: 1) усыновление (удочерение), 2) опека (попечительство), 3) приемная семья и 4) детский дом семейного типа как разновидность приемной семьи. В Семейном кодексе (ст.125) усыновление или удочерение (далее - усыновление) является приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Так, согласно статье 123 Семейного кодекса, допускающей устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в учреждения для указанных детей только в случае невозможности их устройства в семье.

В последнее время стали популярными такие формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как приемная семья, детские дома семейного типа и патронатная семья.

Приемная семья – это форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на основании договора о передаче ребенка (детей) на воспитание в семью, заключаемого органами опеки и попечительства с супругами или отдельными гражданами, желающими взять детей на воспитание в семью (приемными родителями). Понятие приемной семьи впервые определено в Семейном кодексе. Приемные родители наделяются правами и обязанностями опекунов (попечителей), приемные родители имеют право на оплату труда. Правительство Российской Федерации приняло Постановление № 829 (ред.от 01.02.2005г.), утвердившее Положение о приемной семье.

Детский дом семейного типа. Перспективной формой воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, наряду с приемными семьями, по-прежнему являются детские дома семейного типа. Правительство Российской Федерации 19.03.2001г. (ред.от 01.02.2005г.) приняло Постановление «О детском доме семейного типа» и утвердило Правила организации детского дома семейного типа.

Патронатная семья – это новая форма устройства ребенка в семью. Принципиальным отличием этой формы устройства в семью от известных форм устройства является наличие разграничения прав и обязанностей по защите прав и интересов этого ребенка между родителями «если они не ограничены или не лишены родительских прав», патронатным воспитателем. Ребенок, переданный на патронатное воспитание в семью, обладает правами и льготами, установленными для воспитанников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Иные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей. В последние годы появились давно не практиковавшиеся в России формы поддержки детей, например такие как воспитание мальчиков в армии (по аналогии с сынами полка во время Великой Отечественной войны). В 2000 году утверждено Положение, в соответствии с которым в воинские части в качестве воспитанников могут быть зачислены дети-сироты от 14 до 16 лет.

Появились и другие инициативы. С 2001 года начал работать кадетский корпус МЧС в Кузбассе, специализированная школа по этому же типу в Республике Башкортостан. Выпускникам корпуса гарантирована работа. Они

также получают возможность льготного поступления в ряд вузов или академию МЧС.

В России изучен опыт работы SOS-деревень¹, и сегодня подобные деревни работают в Томилино (Московская область), в Орле, Санкт-Петербурге. Воспитатель в этих деревнях действительно работает «мамой» 24 часа в сутки. Такое воспитание более приближено к семейному, чем в обычных детских домах, но по достижении 18 лет подросткам приходится навсегда покидать дом (приют), как это происходит в других государственных учреждениях. После того, как церковь получила возможность открыто работать с населением, благотворительную помощь детям и детским домам начали оказывать представители различных религиозных конфессий.

Итак, в итоге данного исследования, хотелось бы кратко обобщить рассмотренный материал, постараться сделать общие выводы и предложения.

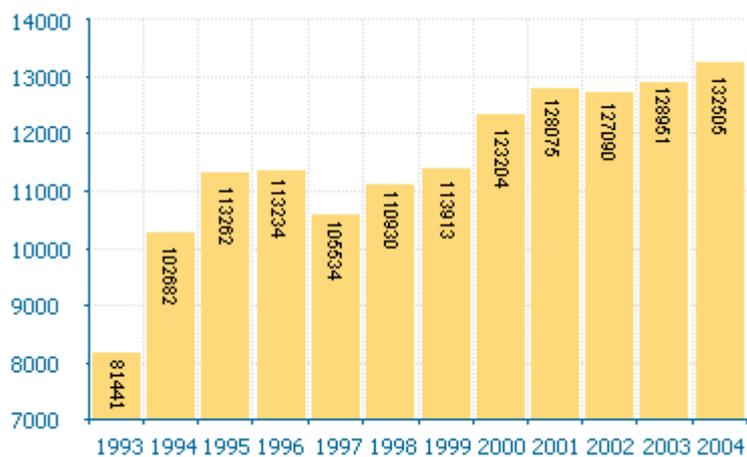
I. Несмотря на разнообразие имеющихся форм устройства и воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, число таких детей растет постоянно. Для достижения эффективного результата по защите детей-сирот необходима стратегия, которая могла бы быть выражена в виде долгосрочной программы или концепции, которая должна была бы охватить весь спектр возможностей государства над проблемами – ведь проблемы обеспечения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей носят комплексный характер и должны решаться взаимосвязано всеми заинтересованными структурами.

II. Сегодня России нужен государственный орган, ответственный за соблюдение прав и законных интересов ребенка в Российской Федерации, который внесет новый подход к правозащитной деятельности, скоординирует все отраслевые программы, обеспечит прозрачность реального положения, создаст банк данных на детей, оказавшихся в тяжелой жизненной ситуации, банк данных на потенциальных усыновителей в Российской Федерации и будет нести персональную ответственность за положение детей в Российской Федерации. Такого органа нет как на федеральном уровне, так и в Республике Башкортостан. Несмотря на то, что Законом Республики Башкортостан «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Республике Башкортостан» предусмотрено создание государственной службы семьи, она так не организована.

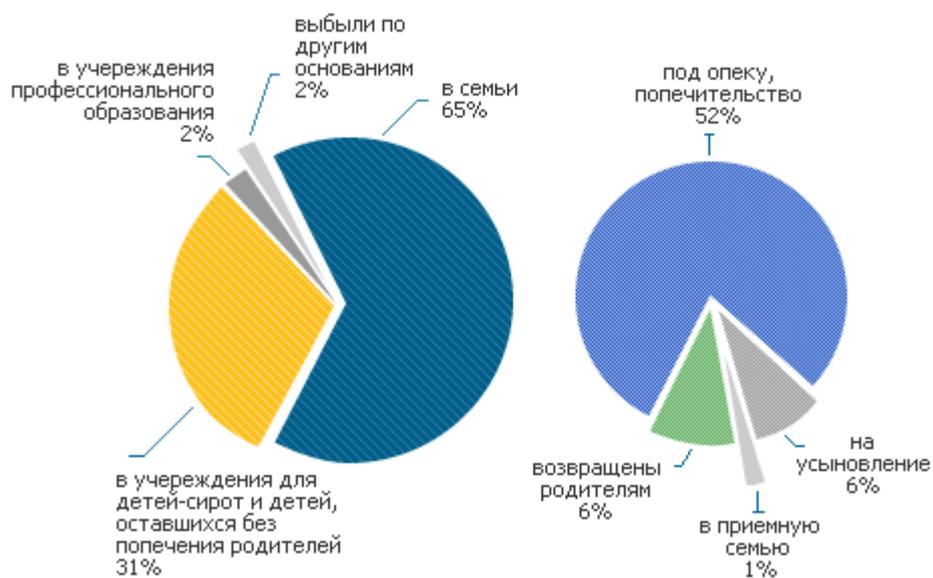
Да, все это необходимо решать, совершенствовать правовые и социальные основы общества, но сначала необходимо решить те проблемы, которые возникают на пути создания и реализации семейного законодательства, мешают ему развиваться и совершенствовать свои правовые и социальные основы.

¹ Назарова И.Б., «Дети-сироты: характеристика и проблемы последних лет», м., РИЦ ИСЭПМ-2002

Приложение 1. Количество детей, оставшихся без попечения родителей



Приложение 2. Устройство детей, оставшихся без попечения родителей в 2004г.

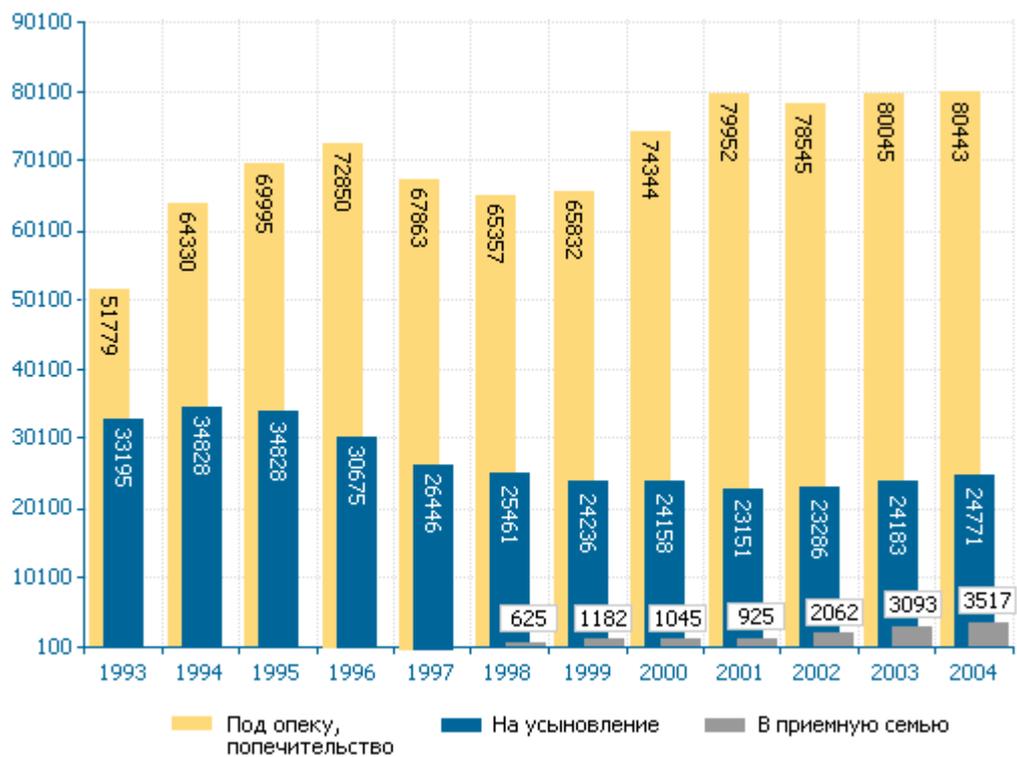


Устройство детей, выявленных в 2004 г.	Количество детей
всего детей выявлено и учтено на 1 января 2005 г.	145 385
в том числе устроены в дома ребенка, воспитательные учреждения, образовательные учреждения, лечебные учреждения и учреждения социальной защиты населения и другие учреждения на полное государственное обеспечение	41 155
устроены в учреждения начального, среднего и высшего профессионального обучения, другие образовательные учреждения на полное государственное обеспечение	3302
устроены под опеку, попечительство	68 028
устроены в приемную семью	1647
устроены на усыновление	7075
возвращены родителям	8512
выбыли по иным основаниям (смерть и другое)	2291
численность детей, оставшихся неустroенными на 1 января 2005 г.	13 375
В том числе помещенные в больницы, приюты и другое учреждения временного пребывания	11 625

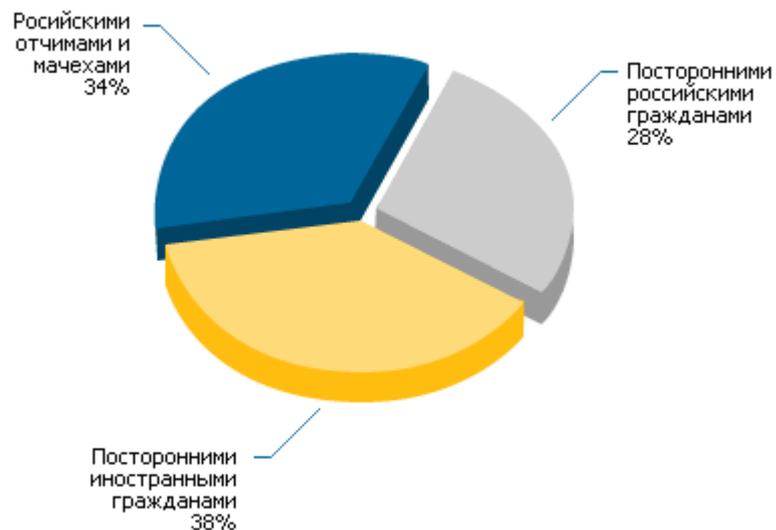
Приложение 3. Динамика устройства детей в учреждения и семьи



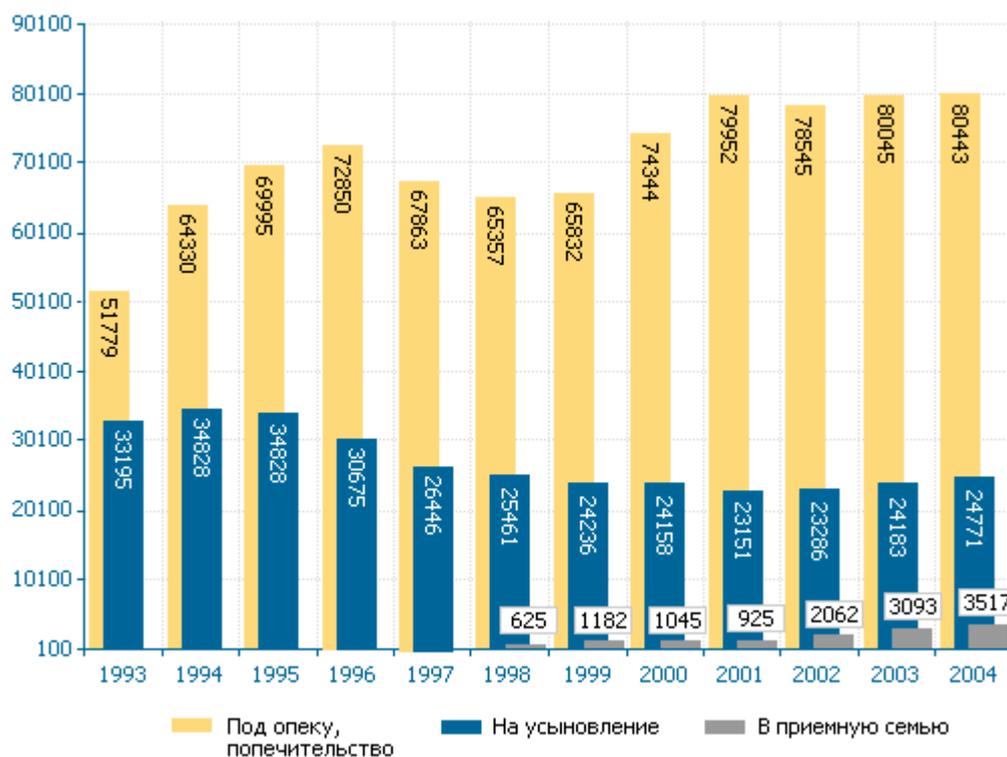
Приложение 4. Динамика устройства детей в семьи граждан



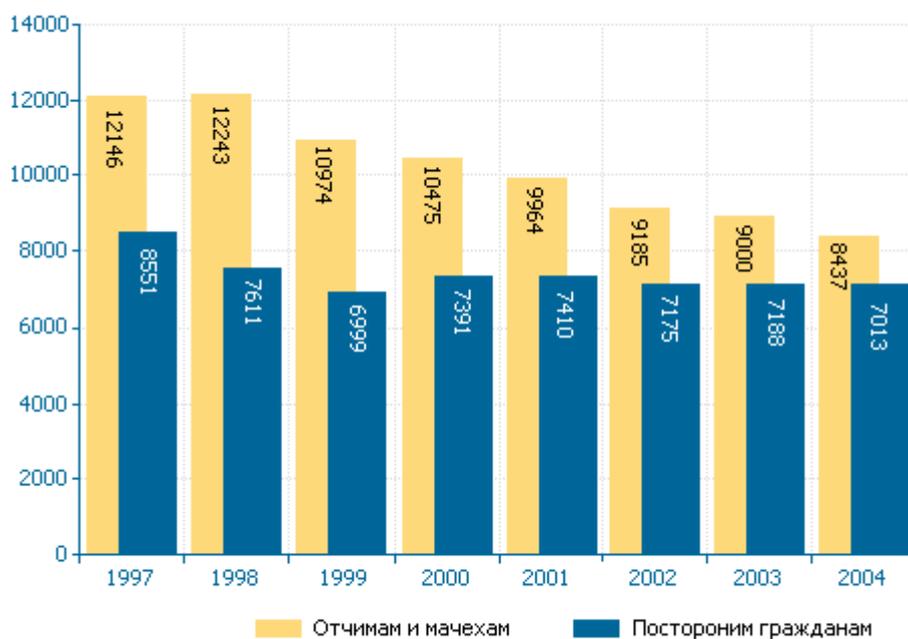
Приложение 5. Структура усыновления детей в 2004 г.



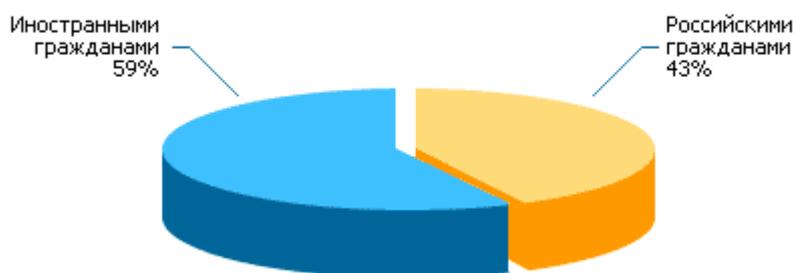
Приложение 6. Динамика устройства детей в семьи граждан



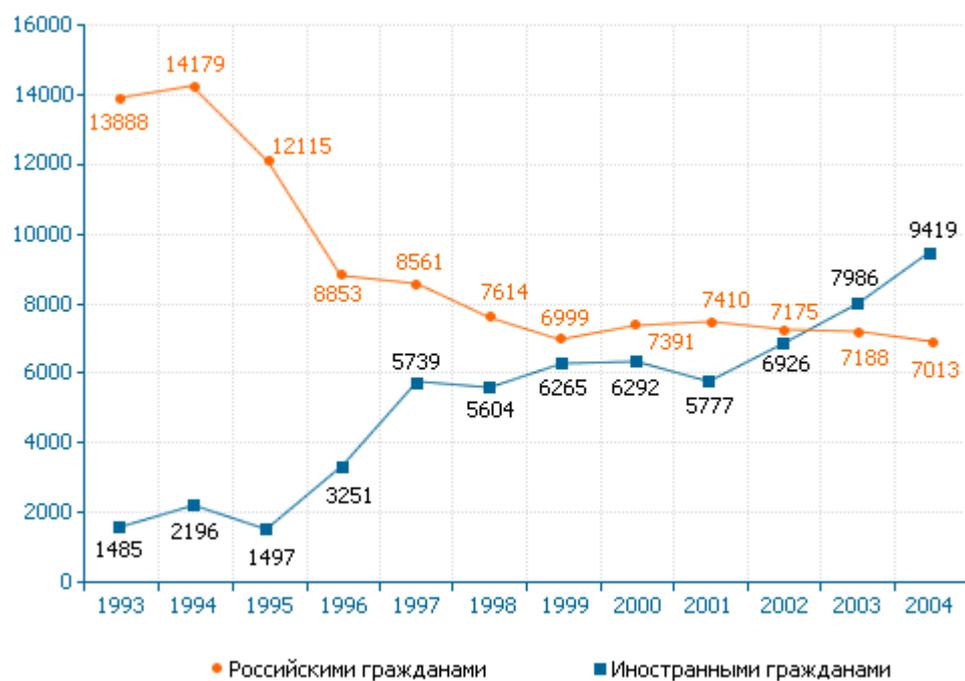
Приложение 7. Динамика усыновлений российскими гражданами



Приложение 8. Усыновление посторонними гражданами в 2004 г.



Приложение 9. Динамика усыновления детей посторонними гражданами



Мухаметдинова Л.Б.
главный специалист отдела
законодательства по социальным
вопросам, систематизации
законодательства и информационно-
правового обеспечения

Проблемы регионализации начального и среднего профессионального образования

Правительство Российской Федерации с 1 января 2005 года передало с федерального уровня на региональный 94% учреждений начального и 55% учреждений среднего профессионального образования. Однако, передача финансирования учреждений начального профессионального образования с федерального на региональный уровень при отсутствии реального механизма бюджетного урегулирования между федеральным центром и регионами является по своей сути, миной замедленного действия.

Во многих регионах уверены, что это грозит тем, что система профтехобразования в регионах будет потеряна. Бюджет не каждого субъекта в силах взять на себя финансирование не то что развития системы профобразования, но даже поддержание ее в существующем виде.

Передача училищ на финансирование региональных бюджетов произошла после соблюдения всех юридических формальностей, то есть как раз к 1 января 2005 года. Соответственно в федеральном бюджете денег на их финансирование не предусматривается, и хочешь - не хочешь, а регионам приходится выкручиваться собственными силами, выкраивая деньги из и без того скудного бюджета.

Так, с 1 января 2005 года с федерального уровня в ведение Республики Башкортостан переданы 107 учреждений начального и 18 учреждений среднего профессионального образования. Численность обучающихся в переданных учреждениях 65,1 тыс. человек, численность работающих 22,1 тыс. человек.

Из федерального бюджета на их содержание выделено немногим более 23 % от потребности, поэтому доля основных расходов легла на республиканский бюджет. Руководство республики, руководители администраций районов и городов, промышленных и сельскохозяйственных предприятий оказали поддержку в сложный переходный период.

Приоритетным направлением деятельности Министерства образования Республики Башкортостан в 2004 году было решение проблем, связанных с передачей в ведение Республики Башкортостан 19 ссузов, подчиненных в 2004 году 6 федеральным отраслевым ведомствам.

В соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации в ведение Республики Башкортостан с 1 января 2005 года переданы 12 федеральных государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования, ранее подведомственных Рособразованию (7 ссузов) и Росэнерго (4 ссуза), Росспорту (1 ссуз). Статус федеральных государственных образовательных учреждений среднего профессионального

образования сохранили 24 ссуза, функционирующие на территории республики.

Регионализация экономической и социальной жизни остро ставит проблему подготовки высококвалифицированных кадров, адаптированных к местным условиям. В Послании Президента Республики Башкортостан народу и Государственному Собранию – Курултайю - Республики Башкортостан отмечено, что «надо готовить специалистов, в которых республика действительно нуждается, отработать механизмы государственного заказа и трудоустройства». В связи с этим необходимо остановиться на наиболее актуальных проблемах и задачах, связанных с региональным характером деятельности среднего профессионального образования.

Первая проблема – оптимизация территориальной сети системы начального и среднего профессионального образования и управления ею. Эта проблема конечно общероссийского масштаба, но во многом она будет решаться на региональном уровне, в том числе в связи с реформированием межбюджетных отношений и передачей учреждений начального и среднего профессионального образования в ведение субъектов Российской Федерации.

В связи с этим Министерству образования Республики Башкортостан предстоит решить много острых организационно-правовых и организационно-экономических вопросов. С одной стороны, необходимо сохранить их образовательный потенциал, с другой – оптимизируя региональную систему в целом, учесть кадровые запросы регионального рынка, образовательные потребности жителей района, города, поставив во главу угла задачу достижения эффективности образования и для выпускников, и для реального сектора экономики, задачу целесообразного использования бюджетных ресурсов.

Следует усилить и активизировать координирующую роль министерства в процессе согласования межведомственных и отраслевых интересов, интересов заказчиков кадров, муниципальных структур, выступить с инициативой создания территориальных координационных советов по профессиональному образованию, работать над формированием территориальных образовательных комплексов, чтобы устранить диспропорции и дублирование в подготовке кадров и обеспечить эффективное продвижение молодежи по образовательным уровням, экономя средства и сокращая сроки подготовки специалистов. В ходе реструктуризации сети учреждений начального и среднего профессионального образования необходимо помнить, что не теряет остроты и актуальности проблема сохранения доступности качественного образования для всех граждан республики независимо от места проживания и уровня доходов.

Вторая проблема – востребованность выпускников на региональном рынке труда. С 2000 года наблюдается тенденция уменьшения количества выпускников дневных отделений бюджетных групп, получивших направления на работу с 46 % до 40,5 % в 2003 году, в том числе из-за отсутствия заявок с 17,2 % до 11,4 %.

Одним из наиболее реальных каналов обеспечения востребованности и трудоустройства выпускников является целевая контрактная подготовка и

целевой прием, осуществляемый в соответствии с Указом Президента Республики Башкортостан.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что в рамках упорядочения распределения полномочий власти между ее уровнями, проводящегося руководством страны, финансирование системы начального и среднего профессионального образования отнесено к компетенции регионов. При этом предполагалось передать в региональные бюджеты и доходные источники, соответствующие существующему уровню финансирования этих систем их федерального бюджета - около одного миллиарда долларов. С одной стороны, эта мера представляется вполне логичной - ведь системы начального и среднего профессионального образования обслуживают региональные и местные рынки труда (правда, то же самое можно сказать и о 50-60% системы высшего образования, которое остается на федеральном финансировании). С другой стороны, она не учитывает существующего недофинансирования образовательных программ начального и среднего профессионального образования. Уровень такого недофинансирования по сравнению с 80-ми годами, по оценкам ГУ-ВШЭ, составляет 40-50%, а по сравнению с рациональной потребностью несколько более 70%. Если передать регионам мандаты на организацию начального и среднего профессионального образования с их сегодняшней обеспеченностью, можно предположить резкое сокращение финансирования этой системы в наиболее проблемных регионах, восстановление экономики которых как раз требует воссоздания кадровой инфраструктуры. Другим негативным последствием этой меры может стать сокращение приема в систему начального и среднего профессионального образования. Ни одно из этих возможных последствий не может быть приемлемым для сегодняшнего этапа развития экономики страны.

Передача мандатов начального и среднего профессионального образования в регионы должна сопровождаться двумя мерами. Во-первых, необходимо передать доходные источники, в 1,2-1,25 раза превышающие существующий уровень финансирования системы из федерального бюджета. Это позволит с учетом необходимой реструктуризации системы, ее адаптации к реальным и перспективным потребностям региональных рынков труда обеспечить рост финансирования программ начального и среднего профессионального образования до минимально приемлемого уровня, то есть где-то в 1,5 раза. Во-вторых, необходимо создать два механизма дополнительного финансирования начального и среднего профессионального образования из федерального бюджета. Первый должен обеспечивать нужды системы начального и среднего профессионального образования наиболее проблемных регионов через систему поддержки региональных бюджетов (100 млн. долл. в год), второй - развитие информационной и материально-технической базы начального и среднего профессионального образования. Важно сохранить единство информационной и методической системы начального и среднего профессионального образования, особенно на направлениях передовых и перспективных технологий и квалификаций.

Дильмухаметов С.Р.
главный специалист отдела
законодательства по социальным
вопросам, систематизации
законодательства и информационно-
правового обеспечения

Правовые аспекты совершенствования государственного финансового контроля

Государственный финансовый контроль является одним из элементов государственного управления и представляет собой деятельность органов государственной власти по контролю за состоянием экономики, развитием социально-экономических процессов в обществе, образованием, распределением и использованием государственных денежных фондов. Государственный финансовый контроль направлен на вскрытие отклонений от принятых стандартов законности, целесообразности и эффективности управления финансовыми ресурсами и иной государственной собственностью, а при наличии таких отклонений — на своевременное принятие соответствующих корректирующих и превентивных мер¹.

Основными признаками государственного финансового контроля выступают – субъектный состав участников рассматриваемой деятельности, объект воздействия и нормативная правовая регламентация соответствующих процедур. Спецификой финансово-контрольных полномочий органов государственной власти является то, что они напрямую зависят от его статуса и сферы деятельности. Можно отметить, что всем органам исполнительной власти присущи те или иные полномочия по контролю за вверенными в распоряжение государственными финансами в рамках наделяемой управленческой компетенции, подведомственной отрасли либо деятельности подотчетных учреждений и предприятий. Наряду с этим можно выделить органы государственной власти, основной предмет деятельности которых – осуществление вневедомственного государственного финансового контроля. К ним относятся такие федеральные органы государственной власти, как Счетная палата Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство, а также аналогичные существующие органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В данной связи, следуя тематике исследования, нас интересуют законодательные меры по совершенствованию деятельности финансово-контрольных органов государственной власти Республики Башкортостан и вопрос создания условий надлежащего финансового контроля за

¹ См. В.В. Бурцев. К вопросу о стандартизации государственного финансового контроля // Менеджмент в России и за рубежом. 2000. № 1.

формированием, распределением и использованием средств бюджета Республики Башкортостан.

В условиях усложнения межбюджетных отношений, вызванного интенсивным процессом разграничения полномочий между федеральной властью, субъектами Федерации и органами местного самоуправления, дефицитностью территориальных бюджетных ресурсов, многократно возрастает значимость бюджетного контроля.¹

Одной из форм осуществления бюджетного финансового контроля является парламентский контроль, рассматриваемый как особый вид деятельности, имеющий целевую направленность, определенное содержание, структуру и процесс осуществления. В Российской Федерации вопрос образования Счетной палаты, формируемой в целях парламентского финансового контроля, оговаривает статья 101 Конституции Российской Федерации. В региональном масштабе Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к основным полномочиям законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации относит осуществление контроля за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации.

Статья 79 Конституция Республики Башкортостан предусматривает образование Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан.

Вместе с тем сравнительный анализ задач и вопросов ведения Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан и Счетной палаты Российской Федерации, дает повод к размышлениям о необходимости пересмотра финансово-контрольных полномочий республиканского органа парламентского контроля. Здесь уместно отметить, что в законодательстве Российской Федерации и регионов отсутствуют стандарты и требования осуществления парламентского финансового контроля, соответственно в качестве «эталона» рассматриваемой деятельности выступают нормативная основа и опыт практической работы Счетной палаты Российской Федерации.

В указанной связи в Закон Республики Башкортостан «О Контрольно-счетной палате Республики Башкортостан» допустимо внесение изменений организационного характера, направленных на повышение статуса и ответственности Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан, взяв за основу Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации». В частности к задачам Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан относятся осуществление контроля за исполнением бюджета Республики Башкортостан, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Башкортостан, анализ отчета об исполнении бюджета Республики Башкортостан, экспертиза проекта бюджета Республики

¹ См. В.Ю. Барашьян. Контрольно-счетные палаты субъектов Российской Федерации и их роль в системе органов государственного финансового контроля // Финансовые исследования. 2001. №4.

Башкортостан, республиканских целевых программ и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Республики Башкортостан, определение эффективности и целесообразности использования государственной собственности Республики Башкортостан. Вместе с тем вышеупомянутый Закон Республики Башкортостан наделяет Контрольно-счетную палату правом проведения проверок целевого использования государственных финансов получателями средств бюджета Республики Башкортостан и рассмотрения обращений граждан, должностных лиц, содержащих сведения о нарушениях законодательства, что является нетипичным явлением для органов парламентского финансового контроля и относится, как правило, к ведению органов исполнительной власти.

Для сравнения можно отметить, что Счетная палата Российской Федерации осуществляет контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, контролирует законность и своевременность движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации, осуществляет аналитическую работу по выявлению отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовке предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом, проводит финансовую экспертизу проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, при этом не занимается проверкой получателей средств федерального бюджета, оставляя это органам исполнительной власти. В плане поступающих обращений, Счетная палата Российской Федерации осуществляет подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти Российской Федерации, не работая с обращениями отдельных лиц. Помимо этого широкой общественности доступны такие результаты деятельности Счетной палаты Российской Федерации, как «Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 гг.», информации, протоколы, отчеты и иные экспертно-аналитические материалы о состоянии распределения и использования средств бюджета Российской Федерации в отдельных сферах деятельности государства (культуры, образования, распоряжения государственной собственностью, средствах массовой информации).

Таким образом, налицо «несоответствие» ряда полномочий Контрольно-счетной палаты Республики принципам и принятым правилам осуществления парламентского контроля. Наблюдается узость охвата со стороны органа парламентского контроля Республики Башкортостан деятельности, по осуществлению государственного финансового контроля. При этом

федеральным законодателем не установлены никакие ограничительные меры в деятельности органов парламентского финансового контроля субъектов Российской Федерации.

В целях дальнейшего совершенствования государственного финансового контроля в Республике Башкортостан представляется весьма обоснованным расширение полномочий Контрольно-счетной палаты с акцентом на аналитическую и экспертную работу по аналогии с компетенцией Счетной палаты Российской Федерации.

Другим направлением развития парламентского финансового контроля в Республике Башкортостан видится в эволюции форм и методов осуществления самих процессов контроля. В качестве примера здесь можно отметить пожелание Председателя Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан, высказанное им в отчете об итогах работы Палаты за 2005 год, о необходимости внедрения в практику работы аудита эффективности хозяйственной деятельности проверяемых учреждений и организаций. Повышению качества финансово-контрольной деятельности способствует и опыт совместных с Счетной палатой России проверок целевого использования средств федерального бюджета в Республике Башкортостан, в которых Контрольно-счетная палата Республики Башкортостан принимала неоднократное участие.

Важным шагом в направлении формирования единой системы государственного финансового контроля в стране явилось создание по инициативе Счетной палаты Российской Федерации Ассоциации контрольно-счетных органов России (АКСОР) с целью более плотного взаимодействия и обмена опытом между контрольными ведомствами субъектов Федерации. Сравнительно небольшой опыт работы Ассоциации контрольно-счетных органов России свидетельствует об объективном повышении роли региональных контрольно-счетных палат в системе органов государственного финансового контроля.

В частности на заседании АКСОР в городе Сочи в ноябре 2005 года Председателем Счетной палаты Российской Федерации Сергеем Степашиным было отмечено, что вверенным ему в управлении органом предложены поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации, наделяющие Счетную палату Российской Федерации полномочием по осуществлению контроля за формированием и исполнением региональных бюджетов, а контрольно-счетные органы субъектов - полномочиями по осуществлению контроля за формированием и исполнением бюджетов муниципальных образований. Важной темой обсуждения на данном заседании явился вопрос формирования единой системы государственного финансового контроля. Объясняется это во многом тем, что «создание счетных палат на местах происходило в 90 годы впопыхах, без определенной концепции и методологии, поэтому пришлось регулировать их деятельность на региональном уровне»¹.

¹ См. Ю. Власова. Новая реформа – новые задачи // Финансовый контроль. 2005. №11 (48). С. 102.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости выработки единых форм и методов государственного финансового контроля, действующих на всем правовом поле Российской Федерации, на всех уровнях государственной и муниципальной власти.

В целом, вопросы некой стандартизации, выработки единообразия государственного финансового контроля в Российской Федерации неоднократно обсуждались в правовой науке, на страницах периодической печати, а также во властных структурах. Известна инициатива Совета Федерации в 2002 году о создании в России единой системы государственного финансового контроля, что позволит решить проблемы координации в работе различных контрольных органов, дублирования финансово-контрольных полномочий и несогласованности действий. Члены верхней палаты Федерального Собрания высказались за выработку законодательной базы на основе единой концепции, что способствовало бы дальнейшему совершенствованию государственного финансового контроля¹.

Раскрывая тему далее, нельзя не отметить общероссийские проблемы, ограничивающие действенность государственного финансового контроля. Основные из них заключаются в том, что в настоящее время в России:

отсутствует четкая и полная нормативно-правовая база и даже самоопределение государственного финансового контроля в бюджетно-финансовом законодательстве неоднородно;

законодательно не закреплены статус органов государственного финансового контроля Российской Федерации и ее регионов, место и роль каждого субъекта государственного финансового контроля в его целостной системе;

отсутствует четкое разграничение сфер деятельности, что порождает многочисленные коллизии и перекалывание ответственности; имеет место нерациональное разделение обязанностей между субъектами контроля;

органы контроля слабо взаимодействуют, наблюдается разобщенность в политике и приоритетах деятельности контрольных органов;

отсутствует единая общероссийская информационная база;

отсутствует единый методологический подход к процессу осуществления контроля. Так, например, ревизия и проверка как методы государственного финансового контроля не имеют правового обоснования: их назначение, содержание, порядок проведения, оформления материала не закреплены законом, в то время как Гражданский кодекс Российской Федерации дает возможность оспаривать их результаты. Отсутствие законодательного определения ревизии и контроля ущемляет интересы юридических лиц и права граждан. В подзаконных нормативных документах Счетной палаты Российской Федерации и Минфина Российской Федерации вопросы регламентирования ревизии и проверки решены весьма различно, хотя речь идет об одних и тех же объектах и предметах контрольной деятельности.

¹ См. Бюллетень «Совет Федерации». 2002. № 7 (71).

Кроме того, негативным последствием данного положения явилось снижение роли ревизии и ограничение возможностей ее проведения.

На мой взгляд, организация эффективного финансового контроля над государственными бюджетно-финансовыми потоками со стороны контрольно-счетных органов Российской Федерации и ее регионов совместно с другими контролирующими органами настоятельно требует решения ряда взаимосвязанных задач по реформированию системы государственного финансового контроля в Российской Федерации.

Во-первых, имеется необходимость принятия федерального закона "О единой системе общегосударственного финансового контроля в Российской Федерации", предусматривающего создание системы контроля, которая будет включать двухуровневый государственный финансовый контроль (органы государственного финансового контроля законодательной власти и исполнительной власти) и муниципальный финансовый контроль.

Во-вторых, требуется разработка организационно-управленческих основ системы общегосударственного финансового контроля, а также механизм взаимодействия органов государственного финансового контроля законодательной и исполнительной ветвей власти, между системой государственного финансового контроля и формирующейся системой муниципального финансового контроля.

В-третьих, возможна единая унификация методической базы государственного финансового контроля в соответствие с современными российскими условиями, достижениями международной науки и практики.

В-четвертых, необходимо более широкое внедрение информационных технологий с целью сокращения затрат на делопроизводство, повышения информационного взаимодействия контрольных органов (формирование единого информационного банка).

И, наконец, требуется повышение уровня организации бухгалтерского, бюджетного, налогового учета в связи с тем, что отчетные документы являются главными объектами государственного финансового контроля.

Полагаю, что решение указанных задач позволит поднять государственный финансовый контроль в Российской Федерации на качественно новый уровень. В свою очередь, создание единого поля финансового контроля в стране, наделение Счетной палаты РФ координирующими функциями будет способствовать дальнейшему развитию и повышению результативности деятельности Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных палат субъектов Федерации.

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

Правовая охрана программ для ЭВМ и баз данных в рамках авторского права

Стремительное развитие компьютерных технологий и широкое использование электронно-вычислительных систем во многих сферах жизнедеятельности человека привели к многочисленным вопросам в области правового регулирования отношений, связанных с компьютеризацией общества, в частности с использованием компьютерных программ и баз данных.

Правовой охраной программ для ЭВМ и баз данных является совокупность установленных и охраняемых государством норм и правил, регулирующих отношения, связанные с использованием программ для ЭВМ и баз данных.

Систему законодательства в данной области составляют следующие правовые нормы и нормативные акты Российской Федерации.

- Статья 138, раздел IV Гражданского кодекса от 30.11.94, № 51-ФЗ¹.
- Пункт 3 статьи 20 Закона Российской Федерации от 29.12.94, № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»².
- Статья 146 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.96, № 63-ФЗ³.
- Статья 7.12 Кодекса об административных правонарушениях от 30.12.01, № 195-ФЗ⁴.
- Закон Российской Федерации от 23.09.92, № 3523-1 «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных»⁵.
- Закон Российской Федерации от 09.07.93 № 5351-1 «Об авторском праве и смежных правах»⁶.
- Закон Российской Федерации от 08.08.01 № 128 – ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁷.
- Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23.09.92, № 3524-1 «О порядке введения в действие Закона Российской

¹ Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301

² Собрание законодательства РФ", 02.01.1995, N 1, ст. 1

³ Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, N 25, ст. 2954

⁴ Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

⁵ Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 22.10.1992, № 42, ст. 2325.

⁶ Ведомости СНД и ВС РФ", 12.08.1993, N 32, ст. 1242.

⁷ Собрание законодательства РФ", 13.08.2001, N 33 (часть I), ст. 3430.

Федерации «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных»¹.

- Постановление Правительства Российской Федерации от 28.02.96, № 226 «О государственном учете и регистрации баз и банков данных»².

- Приказ Агентства по патентам и товарным знакам от 25.02.03, № 25 «О Правилах оставления, подачи и рассмотрения заявки на официальную регистрацию программы для электронных вычислительных машин и заявки на официальную регистрацию базы данных»³.

- Приказ Российского агентства по патентам и товарным знакам от 03.04.03, № 51 «О правилах выдачи дубликата патента Российской Федерации на изобретение, промышленный образец, полезную модель, товарный знак, знак обслуживания, право пользования наименованием места происхождения товара, охранного документа СССР и свидетельства об официальной регистрации программы для электронных вычислительных машин, базы данных или топологии интегральных микросхем»⁴.

- Приказ Агентства по патентам и товарным знакам от 29.04.03, № 64 «О Правилах регистрации договоров о передаче исключительного права на изобретение, полезную модель, промышленный образец, товарный знак, знак обслуживания (далее - товарный знак), зарегистрированную топологию интегральной микросхемы и права на их использование, полной или частичной передаче исключительного права на программу для электронных вычислительных машин и базу данных»⁵.

В Республике Башкортостан правовая охрана компьютерных программ и баз данных основывается на следующих нормах и нормативных правовых актах.

- Пункт 3 статьи 18 Закона Республики Башкортостан от 11.11.96, № 57-з «Об обязательном экземпляре документов»⁶.

- Указ Президента Республики Башкортостан от 31.07.95, № УП-505 «О мерах по обеспечению охраны авторского права и смежных прав в Республике Башкортостан»⁷.

- Постановление Правительства Республики Башкортостан от 22.06.04, № 118 «О создании реестра паспортов информационных ресурсов Республики Башкортостан»⁸.

На основании перечисленных нормативных правовых актов правовая охрана программ для ЭВМ и баз данных в системе авторского права заключается в следующем:

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ", 22.10.1992, N 42, ст. 2326

² Собрание законодательства РФ", 18.03.1996, N 12, ст. 1114.

³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", N 20, 19.05.2003.

⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", № 30, 28.07.2003.

⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 36, 08.09.2003.

⁶ Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан", 1997, N 3 (57), ст. 171

⁷ Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан", 1997, N 12 (66), ст. 820.

⁸ Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан", 2004, N 13 (187), ст. 806.

- программы для ЭВМ и базы данных относятся к объектам авторского права;
- автором программы для ЭВМ или базы данных является физическое лицо, в результате творческой деятельности которого они созданы;
- определен порядок признания авторства на программы или базы данных в случае создания их не одним лицом;
- авторское право означает право создания копий и имеет свой знак охраны, состоящий из следующих элементов: ©, наименование или имя правообладателя и год первого выпуска программы для ЭВМ или базы данных;
- определены личные и исключительные права автора (авторов), правила регистрации и порядок использования программ для ЭВМ или баз данных;
- право защищать свое авторство на программы и базы данных путем гражданско-правовой защиты, наложением административных санкций и возбуждением уголовного дела, и соответственно привлечение к определенному виду ответственности (уголовной, административной, гражданско - правовой);
- определены органы власти, на которых ложится правовая охрана компьютерных программ или баз данных и органы власти, на которых ложится контроль за деятельностью охраняющих органов.

Проблемами в сфере правовой охраной программ для ЭВМ и баз данных являются следующие моменты.

- Отстающее законодательство в данной сфере. У этой проблемы есть две причины. Первая - постоянное непрерывное развитие информационных технологий, в том числе программ и баз данных. Поэтому инструменты, посягающие на программы и базы данных как на объекты авторского права, также постоянно совершенствуются. По этой причине правовое регулирование данной проблемы так же должно постоянно меняться «в ногу со временем», а ответственность в силу изощренности посягательств на правовую охрану информационных технологий необходимо ужесточить. Вторая причина - это консерватизм законодателей, но решение данного вопроса зависит только от них самих.

- Принадлежность исключительного права на программу для ЭВМ и базу данных, созданные в порядке выполнения служебных обязанностей или служебного задания. Этот вопрос регулируется статьей 12 Закона Российской Федерации «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных». Однако данная норма практически не дает ни каких гарантий работнику (автору) созданной программы или базы данных в отношении принадлежности ему исключительного права на созданное произведение. Исключительное право такому работнику будет принадлежать в соответствии с Законом только в том случае, если в договоре между работодателем и работником предусмотрена принадлежность исключительного права на программу и базу данных соответствующему работнику. Но не стоит

забывать о том, что такого рода договоры в большинстве случаев составляются в пользу работодателя.

И получается, что с одной стороны, работодатель по закону может воспроизводить, распространять, модифицировать программы и базы данных и соответственно в определенных случаях получать за это прибыль на законных основаниях, а с другой стороны указанная норма нарушает другие нормы названного закона. Например: первое предложение пункта 2 статьи 3 «Авторское право распространяется на программы для ЭВМ и базы данных, являющиеся результатом творческой деятельности автора (соавторов) или абзац 1 пункта 1 статьи 8 «Автором программы для ЭВМ или базы данных признается физическое лицо, в результате творческой деятельности которого они созданы.».

В связи с этим, на мой взгляд, статью 12 указанного Закона необходимо исключить.

- В законодательстве не даются четкие понятия таким терминам как «Компьютер», «ЭВМ», «Творческая деятельность».

- Реализация программы для ЭВМ или баз данных. Во-первых, законодательством не предусмотрена четкая схема реализации такого рода продукции. На практике бывает так, что приобретая лицензированную программу, могут возникнуть юридические проблемы как у продавца, так и у потребителя. На сегодняшний день, чтобы этого избежать, есть, разработанные в процессе практики реализации такой продукции, правила оформления такого рода покупок. Эти правила являются основанием договора на приобретение товара. Но поскольку эти правила юридически ни где не закреплены, то и форма такого договора юридически ни где не закреплена, а, следовательно, эти правила и условия такого договора могут меняться, при этом зачастую в ущерб одной из сторон.

Во – вторых, в силу экономических потерь страны от правонарушений в области охраны программ для ЭВМ и баз данных, в законодательстве необходимо провести грань между теми, кто может реализовывать такую продукцию, а кто нет.

- Автором программы для ЭВМ и базы данных является физическое лицо, в результате творческой деятельности которого они созданы. Практика показывает, что авторами таких программ и баз данных не всегда являются совершеннолетние лица. Поэтому стоит внести изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации в абзаце 1 части 1 статьи 27 «Эмансипация», объявив эмансипированными не только тех несовершеннолетних, которые работают по трудовому договору, контракту и занимаются с разрешения родителей, усыновителей или опекунов предпринимательской деятельностью, но и тех несовершеннолетних, кто в процессе творческой деятельности разрабатывает программы для ЭВМ и базы данных.

- В Республике Башкортостан использование программ для ЭВМ и баз данных не стало исключением, особенно широко применение баз данных законодательного характера: Консультант Плюс, Гарант, Кодекс, Референт. Из

их числа около 10 % контролируется интеллектуальными пиратами¹. Это один из примеров нарушения законодательства о правовой охране программ для ЭВМ и баз данных: в республиканских средствах массовой информации каждый день встречаются сообщения о подобных преступлениях. В связи с этим, со стороны Республики Башкортостан в лице Управления по борьбе с экономическими преступлениями МВД РБ в целях усиления защиты авторских и смежных прав на территории республики, а также активизации борьбы с незаконным оборотом контрафактной продукции предлагается внести на законодательном уровне ряд предложений²:

ужесточить контроль за изготовлением и реализацией продукции интеллектуальной собственности на территории республики;

организовать обмен информацией между контролирующими органами о нарушениях в данной сфере;

создать единый банк данных по нарушениям в сфере оборота интеллектуальной собственности;

решить вопрос о введении лицензирования на реализацию программ для ЭВМ и баз данных.

¹ Телекомпания «Вся Уфа». В Уфе совершено интеллектуальное воровство в особо крупных размерах. (<http://www.allufa.ru/news/crime>)

² Информационное агентство «Башинорфм». Башкортостанские милиционеры объявили войну пиратам. (<http://www.bashiform.ru/print.php?id=14451>)

*Купцов Д.Н., депутат Государственного Собрания –
Курултая - Республики Башкортостан, заместитель
председателя комитета по промышленности,
строительству, транспорту, связи, энергетике и
предпринимательству*
*Сафина С.Б., к.ю.н., доцент, зав. кафедрой
государственного и административного права БАГСУ*

Законодательный процесс в Российской Федерации. Проблемы и перспективы

Законодательная деятельность - одно из важнейших направлений обеспечения работы любого государства. Это достаточно специфическая работа, которая требует особых знаний и умений в различных областях права, а иногда и в других отраслях и видах деятельности.

Произошедшие изменения в нашем обществе, предъявляют повышенные требования к современному законодательному процессу, который за последние несколько лет переживает пик своего развития. Ежемесячно в Российской Федерации принимается более 2000 разноуровневых нормативных актов.

Казалось бы, что правовые основы в нашей стране сформировались. Приняты Конституция, Конституционные Федеральные законы и Федеральные законы, направленные на урегулирование законодательного процесса. Но можно ли с полной уверенностью говорить о совершенстве законодательства в Российской Федерации?

Анализируя качество принятых за последнее время федеральных законов, Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем ежегодном Послании указал на то, что позитивные результаты в законотворчестве не могут оправдать принятие законов, зачастую противоречащих друг другу. Одни законы, будучи принятыми, не исполняются. Другие же постоянно подвергаются изменениям, иной раз, даже не успев вступить в силу.

Вместе с тем, столь стремительный темп повлек за собой и некоторые ошибки, которые в свою очередь породили ряд острых противоречий и проблем.

Подобные оценки делают и исследователи, отмечая следующие недостатки российского законодательства,

Основные недостатки российского законодательства
<ul style="list-style-type: none">- отставание от реалий государственной и общественной жизни;- отсутствие четкого и последовательного разграничения предметов ведения;- недостаточное внимание федерального законодателя к участию субъекта в законодательном процессе;- бессистемность и хаотичность в формировании массива нормативных правовых актов;- частые изменения и дополнения в законы;- принятие решений в пользу корпоративных интересов;- слабая реализация положений закона.

указывают на причины законотворческих ошибок и классифицируя их

Причины законотворческих ошибок
Объективные: <ul style="list-style-type: none">- произошли коренные изменения в российской правовой системе;- необходимость в кратчайшие сроки создать либо обновить все законодательство;- недостаточная правовая культура населения и участников законодательного процесса;- несовершенство законодательной процедуры по регламенту Государственной Думы.
Субъективные: <ul style="list-style-type: none">- спешка в рассмотрении и принятии законов;- нарушение технологии и недостаточно четкая регламентация законодательного процесса;- незнание многими участниками законопроектной деятельности действующего законодательства;- волюнтаризм отдельных руководителей, вносящих в государственную думу популистских и не основанных на потребностях практики законопроектов.

Классификация законотворческих ошибок
Юридические: <ul style="list-style-type: none">- ошибки в проектировании механизма правового регулирования;- пробелы;- избыточная нормативность;- нарушение стиля;- коллизии между отдельными законами;- фактографические ошибки
Логические
Грамматические.

Анализ данных по внесению и рассмотрению законодательных инициатив позволяют отметить низкую результативность участия в федеральном законодательном процессе субъектов Российской Федерации, особенно заметная на фоне роста общего количества их инициатив. Отбросив эмоциональные составляющие, все же можно справедливо заметить, что существенным является то, что инициативы с мест вырастают из проблем и трудностей местной жизни и по юридической форме являются поправками к законодательству. Не отработана технология их «сопровождения» по стадиям законодательного процесса, поэтому видимо и итог плачевен. И, кроме того, прослеживается влияние еще одного недостатка: отставание от реалий жизни.

Можно отметить еще один, но очень яркий пример- недостаток: частое внесение изменений и дополнений.

Налоговый Кодекс - документ, обеспечивающий стабильность налоговой системы страны, позволяющий прогнозировать условия работы. И вот за 6 лет его существования благодаря вносимым поправкам Кодекс сменил 82 разные редакции. Т.е., чаще, чем раз в месяц появлялась новая редакция. При этом 34 редакции не действовали ни единого дня, т.к., новые поправки вносились раньше, чем вступали в действие предыдущие.

Такая же ситуация с Бюджетным Кодексом. После внесения Правительством РФ проекта бюджета на 2005 г. Счетная палата дала заключение на несоответствие 30 из 117 статей законопроекта Бюджетному Кодексу. И что же, бюджет вернули на доработку? Нет. Опять был доработан Кодекс. А это еще один недостаток, т.к. сложно говорить о верховенстве закона, если он меняется (отменяется) всякий раз, когда в чем-нибудь мешает Правительству.

И таких примеров можно приводить еще много.

Недостатки, ошибки, их классификация и т.д., дело это, безусловно, необходимое, и зная о них, надо избегать ошибок и строить свою деятельность по пути совершенствования законодательства и законодательного процесса, учитывая выявленные недостатки.

Так в частности, наступило время, когда все крупные преобразования необходимо обеспечивать эффективным законодательством. Речь идет о четком выделении во всех федеральных программах раздела «Нормативно-правовое обеспечение». В нем следует определить сопряженность законов с решением стратегических и тактических задач, последовательность их принятия на разных этапах решения задач, связь с законами правительственных и ведомственных актов которые надлежит изменить. Федеральный Закон № 122 это хороший пример того, как не надо делать.

Многое в стране требует неотложных мер. Но для повышения устойчивости законодательства к политическим, конъюнктурным изменениям, для обеспечения необходимого уровня его эффективности необходимо создание методологии системной организации законотворчества. В ее основу должны лечь следующие принципиальные положения

Методология системной организации законотворчества
Изменение представления о назначении законотворчества
Необходимость присутствия таких качеств, как:
- необходимость и достаточность;
- согласованность с действием иных социальных регуляторов;
- адекватность состоянию общественных отношений;
- соответствие принципам, стратегическим целям и базовым условиям развития страны;
- обеспеченность организационными механизмами и материальными ресурсами;
- удобство использования в правоприменительной практике;
- целеполагание, определяющее смысл и направленность

законодательной деятельности;

- обратная связь с правоприменительной практикой (мониторинг);
- эффективный механизм реализации права законодательной инициативы;
- признание необходимости общественного контроля.

Необходимо отметить, что сегодня в соответствии с Конституцией Российской Федерации существует 723 субъекта права законодательной инициативы.

Дополняя вышесказанное, надо отметить следующее: существует очевидная потребность в законодательном урегулировании многих важных деталей законодательного процесса, но такого федерального закона пока нет. Такой Закон (к примеру «О законодательной деятельности в Российской Федерации») не только бы дал понятие законодательной деятельности (и ряда вытекающих из нее понятий), но и позволил бы в рамках закона разрешить ряд проблем и вопросов накопившихся в законодательном процессе нашей страны.

В заключение надо заметить, сколь важно дать правильную оценку всем перечисленным и рассмотренным обстоятельствам, и не поддаваться искушению, действовать на волне какого-либо одно из них.

Системный и аналитический подход к состоянию российского законодательства, законодательного процесса и тенденциям его развития требует комплексной оценки. Системный подход к рассмотрению затронутых вопросов способствует планомерному и целенаправленному развитию и повышению эффективности законодательного регулирования общественных отношений. И недооценка важности этих проблем крайне пагубно отражается на уровне правового регулирования.