

**СЕКРЕТАРИАТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОБРАНИЯ – КУРУЛТАЯ
РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ
ИССЛЕДОВАНИЯ**

ВЫПУСК 3

Уфа – 2006

УДК 342.537
ББК 67.400.6
3-19

Законодательные исследования. Выпуск 3 / Секретариат Государственного
Собрания – Курултая Республики Башкортостан. – Уфа, 2006, 81 с.

ISBN 5-9613-0014-5

© Секретариат Государственного Собрания –
Курултая Республики Башкортостан, 2006

ПРЕДИСЛОВИЕ

В Секретариате Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан сложилась добрая традиция ежегодно выпускать Сборник законодательных исследований.

О необходимости продолжения практики выпуска законодательных исследований свидетельствует тот факт, что отдельные исследования нашли свое применение при принятии Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан законодательных актов. Например, при рассмотрении законов Республики Башкортостан «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан», «О патронатном воспитании в Республике Башкортостан», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в Республике Башкортостан», «О государственной поддержке сельскохозяйственных потребительских кооперативов в Республике Башкортостан».

В настоящий Сборник включены 12 исследовательских работ по актуальным вопросам правового регулирования по следующим темам: проблемы использования согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; тенденции и перспективы развития выборного законодательства регионов; регулирование статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения; межбюджетные отношения в системе местного самоуправления; совершенствование законодательства, регулирующего вопросы экономического развития Республики Башкортостан; рассмотрены проблемы изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд, соотношения Гражданского и Жилищного кодексов Российской Федерации, реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, правовой охраны памятников культуры, сокращения потерь Республики Башкортостан от коррупции.

Актуальность тем исследований, включенных в настоящий Сборник, обусловлена расширением полномочий субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, изменениями политико-правового и социально-экономического характера, проведением реформы местного самоуправления, реформированием государственного устройства, обновлением федерального и республиканского законодательства. Впервые в тематике законодательных исследований представлены работы по проблемам проведения выборов в региональные парламенты, установлению статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федерации. Вместе с тем некоторые проблемные вопросы правоприменения исследуются начиная с первого выпуска Сборника законодательных исследований. К ним можно отнести вопросы межбюджетных отношений, совершенствование законодательства о гражданской службе, различные аспекты регулирования деятельности законодательных органов, вопросы социальной поддержки граждан, отдельные проблемы жилищного и земельного законодательства.

Исследования проведены на основе анализа федерального и республиканского законодательства, практики его правоприменения. Все материалы исследований 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 настоящего Сборника законодательных исследований, как и предыдущие выпуски, направлено прежде всего на улучшение правового обеспечения законотворческой деятельности Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, выработку конкретных предложений по дальнейшему совершенствованию федерального и республиканского законодательства.

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

Проблемы реализации части 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации (согласительные процедуры)

Н.Ф. Зиганшин,
*Заместитель Руководителя
Секретариата Государственного
Собрания - Курултая Республики
Башкортостан по правовым вопросам*
Р.Р. Ямалетдинов,
*заместитель заведующего отделом -
заведующий сектором Секретариата*

Разнообразные коллизии, в том числе и юридические, с одной стороны, являются неизбежными спутниками, а иногда и побудительными причинами любого развития, с другой - неспособность к их разрешению, прежде всего, в сфере государственного строительства, может привести к разрушительным для правовой и государственной системы последствиям. В этой связи тема согласия в обществе и государстве, поиск путей и способов его достижения становятся в последнее время все более актуальными. Важную роль в процессе обеспечения согласия может и должно сыграть законодательство, его институты и предусмотренные им процедуры. Наряду с другими дисциплинами, которые занимаются изучением различных коллизий, разработкой их теории и практических рекомендаций по урегулированию (например, юридической конфликтологией, политологией и другими), право должно внести свой вклад в изучение и решение этих вопросов. Этими соображениями обусловлены выбор объекта исследования, необходимость изучения проблем и перспектив конституционного института согласительных процедур, предусмотренного частью 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации.

При этом анализ согласительных процедур представляется не просто интересным и позволяющим провести разностороннее научное исследование, но и чрезвычайно актуальным. История появления и развития института согласительных процедур в Российской Федерации, его внедрения в правовую и политическую практику имеет относительно небольшой срок. Развитие институтов демократии и легальное признание существования различных, иногда и прямо противоположных интересов у субъектов, действующих в политической, экономической и иных сферах государственной жизни, привели и к легализации возникающих между ними коллизий. Это, в свою очередь, поставило перед учеными, в том числе юристами, политиками-практиками, вопрос о необходимости разработки и внедрения легального инструмента их предупреждения и разрешения. Речь идет как об универсальном механизме в целом, так и о его специфических элементах применительно к таким направлениям развития наиболее серьезных и многочисленных юридических коллизий в сфере государственного строительства, как законодательный процесс, взаимоотношения трех ветвей власти в системе разделения властей и федеративное устройство государства. Однако подобный механизм на сегодняшний день отсутствует. Отдельные его элементы содержатся в

Конституции Российской Федерации, ряд глав в Регламентах палат Федерального Собрания Российской Федерации посвящен их детализации, но применительно лишь к законодательному процессу на федеральном уровне. Незначительное число статей «разбросано» по федеральным законам, их проектам, конституциям и уставам субъектов Российской Федерации, их отдельным нормативным правовым актам, но говорить *о комплексном понимании и регулировании данного механизма в Российской Федерации в настоящее время преждевременно*. Кроме того, практика применения даже имеющихся в наличии разрозненных и не связанных между собой элементов этого механизма порождает определенные проблемы как фактического, так и теоретико-правового плана.

Поскольку круг данных проблем достаточно широк и одинаково полно проанализировать все сферы и особенности применения согласительных процедур в рамках этого исследования не представляется возможным, нами отобран ряд аспектов, наиболее существенных и характерных с позиции законодательства для рассматриваемой темы. К сожалению, комплексные научные исследования в данной области, которые могли бы оказать законодателям практическую помощь, еще не проводились.

Поэтому обозначим предмет исследования, указав на те проблемы, которые, на наш взгляд, препятствуют полноценной реализации части 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации. Данная норма гласит - «Президент Российской Федерации может использовать *согласительные процедуры* для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда». При этом определенная сложность состоит в том, что ни Конституция Российской Федерации, ни какие-либо иные нормативные правовые акты не содержат таких понятий, как «согласительные процедуры», «разногласия между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», «недостижение согласованного решения» именно в контексте части 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации.

Пик исследовательского интереса к проблемам поиска оптимальных форм разрешения конфликтов между органами публичной власти пришелся на рубеж прошедшего и настоящего столетий, что отчасти было обусловлено политическими факторами. Будучи по своей сути элементом системы преодоления «расхождения в позициях» между органами государственной власти России и ее субъектов, согласительные процедуры являются первой ступенью среди мер по урегулированию конфликта. Именно поэтому очень важно суметь на данной стадии разрешить все спорные моменты. Для этого, в свою очередь, имеет значение четкое представление о содержании и порядке проведения согласительных процедур.

Обзорный анализ научной литературы и судебной практики позволяет нам сформировать свое собственное видение и понимание данных правовых материй. Воздерживаясь от цитирования значительного количества мнений ученых, остановимся на наиболее значимых.

Прежде всего, представляется необходимым определить понятие процедуры с позиции права. Для определения понятия процедуры в самом широком и полном смысле следует обратиться к энциклопедическому словарю Ожегова, который дает следующее определение: «процедура - официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-нибудь». Следовательно, уже в этом, широком понимании термина «процедура» наиболее существенным является, во-первых, *официальный характер ее признания, то есть — регламентация*, и, во-вторых, этапность (последовательность) каких-либо взаимосвязанных действий. Надо вообще отметить, что на сегодняшний момент целостная теория правовых процедур отсутствует. Поэтому можно предложить следующее понимание юридической процедуры: «Регламентированный правом порядок совершения юридически значимых действий субъектами правоотношений». Как видим, это определение также носит достаточно универсальный характер.

По мнению авторов Комментария к Конституции Российской Федерации, часть 1 статьи 85 Конституции закрепляет роль Президента Российской Федерации как координатора органов законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации. При этом ими отмечается, что «согласительные процедуры, которые может использовать Президент Российской Федерации для разрешения разногласий, возникающих между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, выражаются *в обсуждении и поиске согласованных решений*, которые должны приниматься с учетом интересов многонационального народа Российской Федерации и *не нарушать прав и законных интересов субъектов Российской Федерации*, не нарушать закрепленные в основах конституционного строя Российской Федерации принципы федеративного устройства».¹ Здесь также говорится о том, что «в Конституции не конкретизировано понятие согласительных процедур, что имеет принципиальное значение, так как в результате Президент оказывается свободным в выборе из большого диапазона согласительных процедур, суть которых состоит *в выдвижении компромиссных вариантов* и, в конечном счете, *в достижении согласованного решения*».²

Отдельные авторы относят согласительные процедуры к способам защиты субъектами Российской Федерации своих интересов.³ Полагаем, что в отсутствие четкого законодательного регулирования порядка проведения согласительных процедур субъекты Российской Федерации имеют полное право инициировать их проведение, обратившись с соответствующим предложением к Президенту Российской Федерации.

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации, М., Юрайт-Издат, 2006.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., БЕК, 1996.

³ Г.Р. Симонян. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти. // Журнал российского права, 2006, № 3.

Согласительные процедуры, предусмотренные частью 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации, некоторые называют «обычным и надежным способом улаживания конфликтов».¹ Существует также мнение, что проведение согласительных процедур должно организовываться представителем Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе.²

Принципиально важным представляется следующее обстоятельство - в процессе согласования в порядке части 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации не представляет интересы какой-либо стороны, а выступает как бы над конфликтом в роли независимого и объективного арбитра. При этом в ходе согласительных процедур Президент Российской Федерации обеспечивает взаимодействие и согласованное функционирование всех государственных органов, что, как считает Л.А. Окуньков, является одной из главных конституционных обязанностей Президента.³ Вместе с тем, наличие у главы государства упомянутой функции не означает, что он должен принимать решения или нести ответственность вместо названных органов. Глава государства не подменяет законодательные и исполнительные органы власти, а действует вместе с ними и через них, создавая необходимые условия для их слаженной работы. Значимым также является и право Президента Российской Федерации в случае недостижения согласованного решения передать спор на рассмотрение суда. Поскольку критерии «недостижения...» закон не оговаривает, решение данного вопроса также остается на усмотрение Президента России.

Возникает вопрос, – в какой суд будет обращаться Президент Российской Федерации. Конституция на данный вопрос не отвечает. Полагаем, что в предусмотренных статьей 125 Конституции Российской Федерации случаях споры должны рассматриваться Конституционным Судом Российской Федерации. Иные споры и противоречия могут быть вынесены на рассмотрение судов общей юрисдикции и арбитражных судов в соответствии с их полномочиями. Так, согласно статье 116 Гражданского процессуального кодекса Верховный Суд Российской Федерации рассматривает по первой инстанции дела, в том числе, и по разрешению споров, *переданных ему* Президентом Российской Федерации в соответствии со статьей 85 Конституции Российской Федерации, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Считаем, что выбор суда зависит от характера спора и компетенции суда, определяемой законом, и может определяться Президентом Российской Федерации в каждом конкретном случае. Так, в статье 92 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»

¹ Н.И. Матузов, А.В. Малько. Теория государства и права: учебник. М., Юрист, 2004.

² А.А. Жученко. Способы обеспечения соответствия конституций республик федеральной Конституции. // Государственная власть и местное самоуправление, 2001, № 1.

³ Окуньков Л.А. Президент РФ. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 36.

указано, в частности, что правом обращения в этот суд на основании статьи 85 Конституции обладает Президент Российской Федерации.¹ Следует также отметить, что согласно части 1 статьи 93 названного Закона ходатайство органа (органов) государственной власти о разрешении споров о компетенции является допустимым при одновременном соблюдении ряда условий, включая и в случае обращения соответствующего органа государственной власти к Президенту Российской Федерации с просьбой об использовании согласительных процедур, предусмотренных статьей 85 Конституции Российской Федерации, если Президент Российской Федерации в течение месяца со дня обращения не использовал эти согласительные процедуры либо такие процедуры не привели к разрешению спора. Кроме того, часть 2 статьи 93 указанного Закона устанавливает, что ходатайство Президента Российской Федерации, внесенное в порядке применения части 1 статьи 85 Конституции, допустимо, если соблюдаются следующие условия:

1) Президент Российской Федерации использовал согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти;

2) разногласия между органами государственной власти являются подведомственным Конституционному Суду спором о компетенции.

Хотя в литературе высказывалось мнение, что такие споры не должны рассматриваться Конституционным Судом Российской Федерации; они должны рассматриваться специализированным составом судей в судах общей юрисдикции или в арбитражных судах либо могли бы рассматриваться административными судами, если бы таковые существовали.²

Сходной позиции придерживается В.А. Поникаров, который считает, что согласительное производство имеет право на существование в рамках административной юрисдикции, так как она предполагает наличие спора (конфликта). В свою очередь административно-процедурная деятельность предназначена для реализации управленческого, позитивного процесса в сфере государственного управления. Автор полагает, что указанные в части 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации согласительные процедуры как раз и относятся к административно-юрисдикционному производству. Кроме того, данное производство существует и на практике.³ При этом он также отмечает, что в настоящее время на федеральном законодательном уровне согласительное производство четко и конкретно пока не регламентировано. Им приводятся примеры из практики, когда, например, различные министерства решают возникшие административные споры в позитивном, согласительном плане, не прибегая к обращению в суд.⁴

¹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

² А. Бланкенегель. Концепция единой системы исполнительной власти, часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации – как система, а где единство. // Сравнительное конституционное обозрение, 2006, № 1.

³ В.А. Поникаров. Место административно-юрисдикционной деятельности (процесса) в системе государственного управления. // Российский судья, 2006, № 4.

⁴ В.А. Поникаров. Правовые гарантии законности в сфере административной деятельности правоохранительных органов Минюста России: Учеб. пособие. Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2002. С. 24.

О делении споров, разрешаемых Президентом Российской Федерации в порядке части 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации, на политические и юридические пишет В.Л. Толстых.¹ Автор указывает, что «положения части 1 статьи 85 Конституции не совсем соответствуют принципу разделения властей и к использованию Президентом данных полномочий следует подходить очень осторожно». Мотивирует он это тем, что функция президентского арбитража проявляется в использовании Президентом своих властных полномочий, позволяющих ему императивно определять действия других государственных органов; при осуществлении Президентом Российской Федерации своих функций сегодня происходит несогласование действий спорящих субъектов конституционного права (разрешение разногласий), а *императивное определение приоритетов государственной политики*. Кроме того, будучи стороной властеотношений, Президент объективно не может быть незаинтересованной стороной, что является обязательным требованием для юрисдикционного органа.

Таким образом, главной проблемой, на которую обращают внимание ученые, является отсутствие федерального закона, регулирующего порядок проведения предусмотренных частью 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации согласительных процедур. Как отмечается, «к сожалению, пока применение согласительных процедур не получило детального законодательного регулирования. Поэтому остаются не вполне ясными вопросы о содержании этих процедур, порядке и правовых последствиях их применения».² *Отсутствие четкого законодательного определения согласительных процедур и порядка их проведения*, на наш взгляд, с одной стороны препятствует полноценной и предельно понятной всем участникам согласительного процесса реализации части 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации, с другой – дает Президенту Российской Федерации возможность использовать широкий спектр действий и возможностей, что в свою очередь повышает эффективность согласительных процедур.

Наиболее часто для достижения согласованного решения Президентом используются организация переговоров с участием спорящих сторон и образование согласительных комиссий. Но возможно применение и других согласительных процедур – например, создание специальных судов, юрисдикционных комиссий и др. В качестве примера действенности согласительных процедур под руководством Президента Российской Федерации можно привести переговоры о достижении общих целей в деятельности федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, партий, профсоюзов, общественных и религиозных объединений, в результате чего 28 апреля 1994 г. был подписан Договор об общественном согласии. То есть образование согласительных комиссий и организация переговоров сторон уже использовались Президентом

¹ В.Л. Толстых. Прямое действие Конституции. // Конституционное и муниципальное право, 2002, № 4.

² О.В. Брежнев. Споры о компетенции между органами власти как объект судебного конституционного контроля. // Конституционное и муниципальное право, 2005, № 4.

для достижения согласия сторон. Сами переговоры нередко проводятся с участием представителей Президента. Так, после того, как на завершающей стадии переговоров об урегулировании спорных вопросов о правовом положении города Норильска и находящихся в нем предприятий между Красноярским краем и Таймырским (Долгано - Ненецким) автономным округом в них принял участие помощник Президента Российской Федерации, между спорящими сторонами 2 ноября 1995 г. был заключен Договор о бюджетных отношениях между органами государственной власти Красноярского края и органами государственной власти Таймырского автономного округа. В 1996 году были проведены согласительные процедуры, завершившиеся заключением Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Иркутской области и входящего в ее состав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

Возрастающее значение использования согласительных процедур для разрешения разногласий вызвало необходимость их правового регулирования. В октябре 1995 г. Президент Российской Федерации возложил на Комиссию при Президенте по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации подготовку предложений о применении Президентом Российской Федерации согласительных процедур для разрешения разногласий в соответствии со статьей 85 Конституции Российской Федерации.¹ К сожалению, каких-либо конкретных результатов данное поручение не дало. При этом вопрос о необходимости принятия соответствующего закона вставал неоднократно, в Государственную Думу вносились соответствующие законопроекты. В 2003 году Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан также подготовило и внесло в Государственную Думу проект федерального закона «О согласительных процедурах для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации», который, к сожалению, не нашел поддержки депутатов Государственной Думы.

Обратимся к законодательству – есть ли в нем какие-либо механизмы, которые можно использовать, хотя бы по аналогии, при проведении согласительных процедур в порядке части 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьей 25 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» споры между законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам

¹ Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 41. Ст. 3875.

осуществления их полномочий разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, предусмотренными Конституцией Российской Федерации, конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации, либо в судебном порядке. Конкретный механизм в данном Законе отсутствует.

В Указе Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном Совете Российской Федерации» предусмотрено образование для содействия в реализации полномочий главы государства совещательного органа по вопросам обеспечения *согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти всех уровней*, в состав которого должны войти высшие должностные лица субъектов Российской Федерации.¹ Одной из основных задач Государственного Совета как раз является обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации Конституции Российской Федерации, иных вопросов, касающихся государственного строительства и укрепления основ федерализма. Полагаем, что на рассмотрение Государственного Совета вполне допустимо вынести проблему разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Согласно Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации разрешает споры и устраняет разногласия между органами исполнительной власти. Применительно к федеральным органам оно вправе отменять их акты или приостанавливать действие этих актов. При разрешении спорных отношений между федеральными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации используются три способа. Первый - нахождение приемлемого варианта действий и решения. Второй - создание согласительных комиссий из представителей заинтересованных сторон. Третий - внесение предложений Президенту Российской Федерации о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. И тогда Президент может использовать согласительные процедуры в соответствии с частью 1 статьи 85 Конституции РФ.

Приведенный Закон также не раскрывает понятие согласительных процедур, в результате чего Правительство свободно в выборе вариантов этих процедур. К их числу также может относиться создание третейских судов, посредничество в разрешении спора, организация переговоров с участием спорящих сторон и т.д. Хотя наиболее часто для достижения согласованного решения используется создание согласительных комиссий из представителей заинтересованных сторон. Преимущество этой формы решения споров заключается в том, что, в отличие, например, от переговоров конфликтующих сторон «один на один», в работе согласительной комиссии могут участвовать представители Правительства как стороны, заинтересованной в устранении разногласий на основе права с учетом общегосударственных интересов, но не в приоритете какой-либо из сторон. Преимущество согласительной комиссии

¹ СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

состоит и в том, что Правительство, участвуя через своих представителей в работе согласительной комиссии, обладает, в отличие от третейского суда, властными полномочиями по отношению к участникам спора. Данные властные полномочия простираются за рамки конкретного спора, и пренебрегать этим обстоятельством стороны спора не могут. На этом, в частности, основывается значимость для заинтересованных сторон мнения представителей Правительства по поводу устранения разногласий между ними.

Применение согласительных процедур необходимо и в том случае, если спор между федеральным органом исполнительной власти и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации возник вследствие неправомерной деятельности исполнительного органа субъекта Федерации. Такая неправомерность может быть вызвана не столько осознанным стремлением выйти за рамки компетенции органа, за пределы ведения субъекта Федерации, сколько расширительным толкованием этих пределов. В этой связи весьма полезны для согласительных процедур научные экспертизы оспариваемых актов.

Разногласия и споры могут возникать и в пределах компетенции федеральных министерств и ведомств, в их отношениях с однородными исполнительными органами субъектов Российской Федерации и с подведомственными организациями. К сожалению, в положениях о министерствах отсутствует регламентация каких-либо согласительных процедур. Между тем, императивные способы - обязательность указаний, отмена актов, приостановление действий и т.п. должны сочетаться с мерами согласительного свойства.¹ Переговоры, паритетные комиссии, фиксирование договоренности и разногласий в протоколе можно дополнять установлением порядка рассмотрения разногласий (таков, например, Порядок рассмотрения разногласий в процессе взаиморасчетов между операторами сетей электросвязи, утвержденный приказом МАП России от 3 ноября 2000 г.).

Все это приводит к выводу о необходимости установления четких процедур рассмотрения разногласий и споров компетенционного характера. В них желательно предусмотреть не только типологию спорных вопросов и участников, но и критерии оценки актов и действий, и порядок принятия итоговых решений. И здесь вполне уместным представляется изучение зарубежной практики.

Соответствующий опыт имеется в Эстонии, где действует Закон об административной судебной процедуре (1993 г.). Отметим, прежде всего, что подчас жалобы или протест блокируют исполнение соответствующего правового акта, хотя судья административного суда имеет право приостановить действие акта по требованию истца (статья 9). Круг дел широк, но ряд процессуальных действий осуществляется в соответствии с Гражданским судебным кодексом. Примечательно, что суд в своем постановлении должен сделать предложение соответствующему органу или должностному лицу по поводу пересмотра вопроса и принять новое решение или предпринять новое

¹ Ю.А. Тихомиров. Споры о компетенции. // Право и экономика. 2001. № 2.

действие (статья 20). Административно - процессуальный кодекс Эстонии (1999 г.) относит к компетенции административного суда разрешение публично-правовых споров, уточняя, что речь идет об административных актах и действиях, регулирующих частные случаи в публично - правовых отношениях (статьи 3, 4).

В Швейцарии есть федеральный закон об административных процедурах (1968 г.) и аналогичные законы в большинстве кантонов. Ими устанавливаются процедуры издания, изменения и отмены распоряжений (индивидуальных правовых актов) органами власти в первой инстанции или в связи с жалобами.

Ряд аспектов проведения согласительных процедур между органами власти регулирует Закон Болгарии об административной процедуре (1979 г.), в котором также затрагиваются вопросы порядка издания административных актов и их обжалования в административном порядке и в суде.

Как видно, для рассмотрения спорных компетенционных вопросов применяются разные процедуры. Применительно к нашей стране можно вести речь о согласительных, управленческих, судебных, а также смешанных процедурах. *Это может быть, к примеру, федеральный закон о процедурах рассмотрения разногласий и споров между органами государственной власти.* Подготовка и введение процедур с помощью законов и правил благоприятным образом повлияет на эффективность предупреждения и разрешения споров о компетенции в процессе правотворчества и правоприменения.

Примечательно, что нормы, декларирующие проведение согласительных процедур, достаточно распространены в законодательстве Российской Федерации. О согласительных процедурах применительно к спорам о компетенции между органами государственной власти России и ее субъектов говорится и в статье VII Федеративного договора от 31 марта 1992 года.

Согласно статье 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» споры о местоположении выделяемого земельного участка разрешаются участниками долевой собственности с использованием согласительных процедур, порядок проведения которых устанавливается субъектом Российской Федерации. В соответствии со статьей 61 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ споры, возникающие в связи с передачей объектов государственной собственности в муниципальную собственность, разрешаются посредством согласительных процедур или в судебном порядке. Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» также предусматривает проведение согласительных процедур в случае возникновения разногласий между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении проекта соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей.

Имеются аналогичные положения в законах субъектов Российской Федерации. Например, статья 26 Закона Республики Башкортостан «О соглашениях органов государственной власти Республики Башкортостан с

органами государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает, что споры и разногласия, возникающие в ходе реализации соглашений, разрешаются путем согласительных процедур. А в статье 4 Закона «Об управлении государственной собственностью Республики Башкортостан» записано, что подготовка и оформление документов для принятия решения по передаче государственного имущества в муниципальную собственность проводятся на основе согласительных процедур между заинтересованными органами государственной власти Республики Башкортостан и органами местного самоуправления.

В последнее десятилетие в российском бюджетном законодательстве появился такой финансово-правовой механизм, как согласительные процедуры, в связи с чем наибольшее распространение согласительные процедуры получили в налоговых и бюджетных правоотношениях. В частности, в согласительном порядке происходит рассмотрение поправок по предмету третьего чтения проекта федерального бюджета (статья 206 Бюджетного кодекса). В случае отклонения Президентом Российской Федерации федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год он передается в согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. Процедуры разрешения финансово-правовых конфликтов действуют в тесной взаимосвязи, дополняют друг друга, развивая тем самым *механизм преодоления конфликтной ситуации, позволяя восстановить первоначальный правовой статус публичных субъектов.*

Бюджетный кодекс предусматривает согласительные процедуры в статьях 202, 203, 205, 208, 210. Причиной, породившей их введение в бюджетное законодательство России, явилась высокая политическая конфликтность бюджетного процесса. На данный финансово-правовой механизм в российском праве уже было обращено внимание Ю.А. Тихомировым: *«Согласительная процедура есть предусмотренный законом и иным правовым актом порядок рассмотрения разногласий между органами государственной власти и иными субъектами, вводимый после их добровольного одобрения».*¹

В результате предпринятого анализа сформулируем следующие выводы. Практика проведения специальных согласительных процедур (в бюджетном процессе, в законотворческой деятельности и др.) *представляет особый интерес для правовой науки* в плане выработки единых методологических и практических подходов к согласительным процедурам. *Отсутствие соответствующего федерального закона, регулирующего механизм проведения согласительных процедур в порядке части 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации, ставит их проведение вне рамок права и не способствует четкому и единообразному разрешению возникающих разногласий.* Полагаем, что *тщательная юридическая регламентация согласительной процедуры, проводимой в порядке части 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации, необходима.* При этом важно, что

¹ Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. М., 2001. С. 115.

согласительная процедура осуществляется не только через правовые нормы, но и организационные механизмы. Поэтому имеет значение и наработанная практика проведения согласительных процедур по тем или иным вопросам. Ее анализ поможет выработать оптимальные требования к проведению согласительных процедур Президентом Российской Федерации – количество представителей от заинтересованных сторон, сроки проведения согласительных процедур, форма (процессуальный документ) итогового решения, основания, по которым Президент Российской Федерации может прийти к выводу о недостижении согласованного решения и многое другое. Представляется, что согласительная комиссия должна создаваться на паритетных началах. Стороны согласительной комиссии должны признаваться равными, так как результаты голосования каждой стороны принимаются за один голос. Решение согласительной комиссии считается согласованным, если его поддержали все стороны. Сегодня эти вопросы решаются в организационном порядке. Однако очевидно, что эффективность работы согласительной комиссии во многом будет зависеть от их правового регулирования. *Без четкого законодательного регулирования данных аспектов реальный механизм проведения согласительных процедур балансирует сегодня на грани правового пространства и личного усмотрения Президента Российской Федерации.*

Согласительные процедуры - один из комплексных институтов права, который заключается в урегулированном законодательством порядке взаимосвязанных и последовательных действий, совершаемых сторонами коллизии (разногласия), направленных на ее урегулирование путем восстановления или достижения согласия между ними. С учетом *отсутствия необходимого законодательного механизма реализации положений части 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации* необходим системный правовой механизм предотвращения, выявления и урегулирования коллизий, в котором согласительные процедуры являются одним из элементов, должных применяться для их урегулирования на стадии разногласий; исправлению существующих недостатков нормативного регулирования может способствовать принятие «пакета» нормативных актов, посвященных регулированию отношений, связанных с применением согласительных процедур, который включает федеральный закон и ряд иных нормативных правовых актов.

В заключение отметим, что закономерным развитием России как федеративного государства должно стать *развитие законодательного регламентирования согласительных процедур*, формирование комплексного, целостного представления о согласительных процедурах как в целом в качестве одного из институтов права, так и о конкретных их видах.

Выборы в региональные парламенты: тенденции и перспективы

*Янбекова Г.Г., зав. отделом
конституционного и муниципального
законодательства
Е.А. Бессолицына, гл. специалист
отдела конституционного
и муниципального законодательства*

В соответствии с частью 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Это концептуальное положение является основой для развития и совершенствования федерального и регионального законодательства о выборах. Учитывая, что общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, изменение федерального законодательства по вопросам формирования органов государственной власти субъектов Федерации отражается и на их избирательном законодательстве.

В недалеком прошлом в качестве основной системы выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации являлась мажоритарная система относительного большинства (как правило, по одномандатным избирательным округам). Характеризуя состав депутатского корпуса, можно отметить, что избиратели устойчиво отдавали предпочтение крупным хозяйственникам, руководителям акционерных обществ, больших предприятий, чиновникам. Так, в конце 90-х г.г. по итогам региональных выборов представители директорского корпуса (т.е. лица, возглавляющие коммерческие предприятия и учреждения различных форм собственности), промышленной и финансовой элиты получили 80% депутатских мандатов в Пермской области, около 70 % - в Смоленской, около 60% - в Пензенской, Тамбовской и Томской областях.¹ Можно согласиться с выводом, который делает Е.В. Реутов, считающий, что «процесс замещения мест в законодательных собраниях деловыми людьми и представителями власти обусловлен, с одной стороны, взаимной потребностью администрации и экономических субъектов в имеющихся у них ресурсах, с другой – готовностью значительной части граждан отдать свои голоса тем, кто может хотя бы часть ресурсов обратить в общее благо (не говоря уже о возможностях использования этих ресурсов в ходе предвыборной компании)».²

Другой характерной чертой прошедших по мажоритарной избирательной системе выборов в законодательные органы субъектов Федерации было

¹ См.: Крыштановская О.В. Формирование региональной элиты: принципы и механизмы // Социс. 2003. №11. С. 11.

² См.: Реутов Е.В. Региональное законодательное собрание: особенности формирования и функционирования // Социс. 2003. №9. С.82.

незначительное влияние политических партий на их результаты. Вероятно, это было обусловлено их относительной институциональной слабостью.

Анализ федеральных законов, принятых в последние годы, свидетельствует о повышении роли политических партий в выборах. Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» закрепляет положение, в соответствии с которым политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти (статья 36). Более того, политическая партия, не принимавшая в течение пяти лет подряд участия в выборах, подлежит ликвидации по решению Верховного Суда РФ (пункт 2 статьи 37, статья 41).

На повышение роли политических партий в выборах направлен Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 107-ФЗ, который дополнил статью 4 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» принципиально новым положением, в соответствии с которым не менее 50 % депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ (в двухпалатном парламенте – не менее 50 % депутатов одной из палат) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, т.е. ввел норму о пропорциональной избирательной системе по так называемым партийным спискам.

Аналогичную норму закрепил Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (пункт 16 статьи 35). В соответствии с частью 5 статьи 80 данного Федерального закона выборы в законодательные органы субъектов, которые назначены после 14 июля 2003 года должны пройти в соответствии с вышеназванной нормой. В Тверской области, Амурской области, Костромской области, Республике Алтай уже прошли выборы в региональные парламенты по смешанной избирательной системе. В преддверии очередных выборов в Государственное Собрание – Курултай стоит и Республика Башкортостан. В связи с этим предпринят анализ прошедших по смешанной избирательной системе выборов в ряде субъектов Федерации, выделены проблемы, требующие решения, а также достоинства и недостатки пропорциональной системы выборов.

Следует отметить, что в соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы, т.е. полностью по пропорциональной системе выборов. На наш взгляд, федеральная норма о введении пропорциональной части смешанной избирательной системы при выборах в

региональные парламенты была введена законодателем для того, чтобы в перспективе полностью перейти на пропорциональную систему выборов депутатов законодательных органов субъектов. Смешанная же избирательная система выступает в качестве пробной с целью осуществить плавный переход по направлению к укреплению позиций политических партий.

Введение пропорциональной системы выборов в региональные парламенты вызвало в субъектах Российской Федерации неоднозначное отношение. Из 58 руководителей законодательных органов государственной власти субъектов Федерации 20 поддержали новый порядок выборов депутатов, 20 – высказали отрицательное отношение к нему и 18 воздержались от конкретного ответа.¹ В ходе обсуждения соответствующей нормы 18 февраля 2003 года в Совете законодателей Совета Федерации были отмечены положительные аспекты пропорциональной избирательной системы на выборах законодательных органов субъектов Российской Федерации. Пропорциональные выборы стимулируют создание региональных отделений политических партий, повышая эффективность их работы. Партии, представленные в законодательных органах власти субъектов Российской Федерации, через предвыборные программы и политическую деятельность выражают интересы различных групп и социальных слоев населения. Депутаты же, избранные по мажоритарной избирательной системе, склонны отстаивать только местные интересы. Кроме того, пропорциональные выборы предоставляют возможность через включение в партийные списки шире привлекать к участию в депутатской деятельности женщин и молодежь.

Вместе с тем, введение пропорциональной избирательной системы на выборах в законодательные органы власти субъектов Российской Федерации порождает ряд проблем, нуждающихся в их решении. К примеру, пропорциональные выборы ведут к резкому увеличению количества депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, проживающих в административном центре субъекта Федерации. В Свердловской областной Думе из 14 депутатов, избранных по пропорциональной избирательной системе, 11 являются жителями Екатеринбурга.² Это обусловлено тем, что депутатские мандаты в основном достаются тем, кто стоит во главе партийных списков, а это, как правило, лидеры региональных отделений политических партий, которые живут в столичных центрах.

По мнению ряда ученых, императивный характер нормы о пропорциональных выборах в законодательные органы субъектов РФ свидетельствует о ее противоречии статье 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 года.³ Понятие «свободные выборы» следует понимать не только как свободу индивидуального волеизъявления граждан, свободные условия подготовки и

¹ См.: Стенограмма заседания Совета законодателей Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 18 февраля 2003 года / Архив Государственной Думы Федерального Собрания РФ. 2003.

² См.: Стенограмма заседания / Архив Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2003.

³ Горшков С.А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. М., 2001. С. 294.

проведения выборов, но и свободу избрания народом непосредственно или через своих представителей вида избирательной системы для формирования парламента.¹ Провозглашая право граждан участвовать в выборах, Конституция Российской Федерации не закрепляет ни определенной избирательной системы, ни конкретных избирательных процедур. Можно согласиться с И.В.Выдриным, что вопросы, связанные с содержанием активного и пассивного избирательного права, должны находиться в ведении федерального центра, а вопросы организации выборов – оставаться прерогативой субъектов Федерации. Между тем, получается, что регионы лишили и того и другого.²

Федеральное законодательство не конкретизирует особенности избирательной процедуры, в соответствии с которой должны проводиться выборы депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации. В этой связи можно выделить следующие особенности пропорциональных выборов, закрепляемые законодательством субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2.3 Постановления ЦИК РФ от 25 декабря 2002 года № 167/1419-3 «О методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» (далее – Методические рекомендации ЦИК РФ) законом субъекта РФ рекомендуется устанавливать, что число кандидатов в выдвинутом списке в любом случае не может быть менее числа депутатских мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, и не может превышать это число более чем в 1,5 – 2 раза. К примеру, соответствующие нормы предусмотрены в избирательном законодательстве Тверской области, Ульяновской области. Такая рекомендация ЦИК РФ объясняется тем, что при использовании смешанной избирательной системы, при которой возможно выдвижение кандидата одним и тем же избирательным объединением одновременно по мажоритарному избирательному округу и в составе списка кандидатов, уже на этапе распределения депутатских мандатов может оказаться, что значительная часть кандидатов, выдвинутых в составе списка кандидатов, избрана в мажоритарных округах. В таком случае соответствующий список может оказаться допущенным к распределению депутатских мандатов в таком составе, численность которого окажется недостаточной для замещения всех депутатских мандатов, причитающихся соответствующему списку.

Важным моментом правовой регламентации распределения депутатских мандатов является установление заградительного пункта или барьера – установленного законом о выборах минимального процента голосов от общего числа проголосовавших избирателей, который должен набрать список кандидатов для того, чтобы быть допущенным к распределению депутатских мандатов.

¹ См.: Нудненко Л.А. К вопросу о пропорциональных выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ // Право и политика. №6. 2004.

² См.: Конституционное право России / Под ред. А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина. М., 2003. С. 506.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрено, что заградительный пункт не может быть более 7 процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании (пункт 16 статьи 35). При этом необходимо, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Так, в соответствии со статьей 84 Закона Республики Алтай от 24 июня 2003 года «О выборах депутатов Республики Алтай», если за списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу, подано в совокупности 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу, к распределению депутатских мандатов допускаются указанные списки кандидатов, а также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирателей списки кандидатов, получившие менее 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу, до того, как общее число голосов избирателей, поданных за списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и к распределению депутатских мандатов будет допущено не менее двух списков кандидатов. В подобной ситуации по Закону Пензенской области от 22 декабря 2005 года «О выборах депутатов Законодательного собрания Пензенской области к распределению депутатских мандатов допускаются также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирателей областные списки кандидатов, получившие менее 5, но более 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по областному избирательному округу, до того, как общее число голосов избирателей, поданных за областные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если за один областной список кандидатов подано более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по областному избирательному округу, а остальные областные списки кандидатов получили менее 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по областному избирательному округу, к участию в распределении депутатских мандатов допускается также областной список кандидатов, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании по областному избирательному округу, среди областных списков кандидатов, получивших менее 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по областному избирательному округу.

В определении состава законодательного органа государственной власти субъекта РФ большое значение имеет установленный порядок распределения мандатов внутри списка кандидатов (системы так называемых «открытых» и «закрытых» списков). Как указано в пункте 2.1. Методических рекомендаций

ЦИК РФ в Российской Федерации на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти некоторых субъектов Российской Федерации применяется пропорциональная избирательная система закрытых списков (в литературе такие списки иногда называются также связанными, жесткими), при которой избиратель голосует исключительно за список кандидатов в целом. Кандидаты в списке располагаются в порядке, определенном избирательным объединением при выдвижении списка, и именно в этой последовательности происходит распределение мандатов внутри списка. Главным недостатком этой системы считается невозможность для рядового избирателя повлиять на распределение мандатов внутри списка кандидатов и как результат - слабая связь депутатов, избранных по спискам, с избирателями.

При применении пропорциональной избирательной системы открытых списков (в литературе такие списки называются также свободными, гибкими) избирательное объединение так же, как и при системе закрытых списков, своим решением устанавливает очередность кандидатов в списке. Однако любой избиратель вправе не только голосовать за определенный список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением, но и выразить предпочтение в отношении одного либо нескольких (в зависимости от того, сколькими голосами наделит его закон субъекта Российской Федерации) кандидатов из списка, что в той или иной мере, в зависимости от выбранной законом субъекта Российской Федерации системы распределения депутатских мандатов внутри списка кандидатов, определяет получение депутатского мандата конкретным кандидатом из списка. Пропорциональная избирательная система открытых списков предусмотрена Законом Корякского автономного округа «О выборах депутатов Думы Корякского автономного округа», Избирательным кодексом Приморского края. Система открытых списков применяется на выборах в парламенты Австрии, Латвии, Польши, Чехии и других стран.

Кроме того, в соответствии с Методическими рекомендациями ЦИК РФ для того, чтобы сделать закрытые списки кандидатов более "прозрачными" для избирателей, целесообразно разделить их на региональные части.¹ Это означает, что избирательное объединение, выдвигая список кандидатов, разбивает его полностью или частично на региональные части, соответствующие одному или нескольким одномандатным избирательным округам, образованным для проведения выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Необходимо отметить, что потребность максимально использовать личностный потенциал партийных лидеров, что соответствует и общемировым тенденциям восприятия избирателями партий прежде всего через их лидеров, должна быть ограничена определенными рамками с тем, чтобы распределение депутатских мандатов внутри списка зависело и от поддержки избирателей. Так, разделение закрытого списка кандидатов на региональные части

¹ См.: Вестник Центризбиркома РФ. М., 2002. № 11.

предусмотрено избирательными кодексами города Москвы, Костромской области, законами о выборах депутатов законодательных органов Московской области, Архангельской области, Калининградской области, Мурманской области, Чувашской Республики, Краснодарского края, Нижегородской области, Республики Марий Эл, Липецкой области, Республики Дагестан, Республики Алтай, Республики Адыгея.

Следует подчеркнуть, что согласно пункту 2.2. Методических рекомендаций ЦИК РФ, если применяется система открытых списков, внесение в закон субъекта Российской Федерации положения о разделении списка кандидатов на региональные части нецелесообразно, поскольку тогда ограничивается право граждан выбрать кандидата из всего представленного списка кандидатов избирательного объединения.

Таким образом, императивная норма федеральных законов о введении пропорциональной избирательной системы на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации требует дальнейшей детальной законодательной проработки в их собственном законодательстве. Полагаем, что данное законодательное исследование, содержащее анализ законодательств ряда субъектов Российской Федерации о выборах, позволит выявить положительные и отрицательные стороны пропорциональной избирательной системы, предотвратить негативные последствия применения смешанной избирательной системы, учесть опыт регионов при проведении предстоящих выборов в Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан четвертого созыва, а также может быть учтено при обновлении законодательства Республики Башкортостан о выборах.

К вопросу о статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации

*Батыршин И.Р., гл. специалист
отдела конституционного и
муниципального законодательства*

В соответствии со статьей 10 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, срок его полномочий, порядок подготовки и проведения выборов регулируются Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон), другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

В конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации установлены основные условия и формы деятельности депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации, которые раскрыты в законах о статусе депутатов представительных органов субъектов Российской Федерации. Предметом таких законов является регламентация в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом и иными федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации определения статуса депутата, условий и порядка осуществления депутатской деятельности, прав и обязанностей депутата. Там же предусматриваются основные правовые и социальные гарантии при осуществлении депутатом своих полномочий.

В настоящее время сложилась ситуация неопределенности правового положения депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении им своих полномочий во взаимоотношениях с территориальными органами, учреждениями и структурными подразделениями федеральных органов государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, коммерческими и некоммерческими организациями, средствами массовой информации, что негативно отражается на деятельности депутата как представителя публичной власти. Судами многие нормы региональных законов о статусе депутата, закрепляющие права и социальные гарантии депутатов, признаны противоречащими федеральному законодательству. Таким образом, регулирование субъектами Российской Федерации статус депутата в отсутствие федерального закона носит все более усеченный характер.

В этой связи данное исследование направлено на выявление и поиск решений направленных в разрешении ряда вопросов, возникающих в процессе реализации норм региональных законов о статусе депутата, в частности в области прав, обязанностей, а также некоторых социальных гарантий депутата представительного органа субъекта Федерации.

1) В законодательных органах субъектов Российской Федерации часть депутатов работает на профессиональной основе, а часть – без отрыва от основной деятельности. В первом случае депутаты получают вознаграждение в качестве парламентариев, на них распространяются все гарантии и все ограничения, связанные с депутатской деятельностью, в том числе запрет заниматься другой оплачиваемой работой, кроме преподавательской, научной, иной творческой деятельности. Во втором случае парламентарии работают на своем постоянном месте работы и освобождаются от выполнения своих профессиональных обязанностей на срок работы в законодательном органе.

В то же время в соответствии с пунктом 1 статьи 12 Федерального закона депутат законодательного органа субъекта Российской Федерации не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта Российской Федерации или государственные должности государственной службы субъекта Российской Федерации, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральным законом. Указанное положение распространяется на депутатов, работающих как на постоянной, так и на непостоянной основе. Таким образом, после очередных выборов в представительный орган субъекта Федерации складывается ситуация, при которой ряд граждан, избранные депутатами представительного органа государственной власти субъекта Федерации, осуществляющие деятельность на непостоянной основе и работавшие на должностях, указанных в Федеральном законе, и расторгнувшие трудовой договор в связи с невозможностью одновременного замещения должностей, остаются без заработка.

В этой связи вполне объяснимо нежелание граждан, занимающих указанные в пункте 1 статьи 12 Федерального закона должности, выдвигать свои кандидатуры в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, поскольку гарантий их избрания депутатами, работающим на постоянной основе нет. Данная проблема актуализируется при рассмотрении ее в масштабе всех субъектов Российской Федерации. Таким образом, в законодательных органах субъектов Федерации несколько искажается народное представительство, поскольку лица, занимающие государственные, муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие (а это целый пласт населения) в нем практически не представлены.

Выход из этой ситуации усматривается в законодательном закреплении нормы об оказании содействия (с разработкой реального механизма функционирования) в предоставлении таким депутатам другой работы, не связанной с государственными или муниципальными должностями, либо выплаты заработной платы на период осуществления депутатских полномочий в размере ежемесячного денежного содержания по прежнему месту работы.

2) В сфере трудовых правоотношений в субъектах Российской Федерации законами о статусе депутата парламента субъекта Федерации предусмотрены гарантии, согласно которому депутату, уволенному с прежнего места работы (службы), после окончания осуществления депутатской деятельности в законодательном органе субъекта Российской Федерации на профессиональной постоянной основе, предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии - другая равноценная работа (должность) в той же или, с его согласия, в другой организации.

Рассматриваемое законоположение явилось предметом рассмотрения Верховным Судом Российской Федерации.

Исходя из Определений Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2006 года № 1-Г06-15 и № 1-Г06-16 «гарантии депутатам законодательного органа государственной власти субъекта Федерации могут быть установлены только на период выполнения полномочий депутата, а не по окончании срока полномочий. Устанавливая трудовые гарантии в виде предоставления прежней работы (должности), а при отсутствии ее - другой равноценной работы (должности) в той же или, с его согласия, в другой организации, законодатель субъекта Российской Федерации не вправе возлагать на работодателей не предусмотренную Трудовым кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами обязанность по заключению помимо их воли нового трудового договора».

Таким образом, по окончании полномочий депутата в представительном органе субъекта Федерации гарантии возвращения на прежнюю должность (службу) могут быть предусмотрены исключительно в федеральном законодательстве. В этой связи необходимо внести соответствующие изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации либо в Федеральный закон.

3) В соответствии с законами субъектов Российской Федерации одним из форм депутатской деятельности является обращение депутата с запросом в адрес должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, руководителей предприятий, учреждений, организаций, общественным объединений и к их должностным лицам. Необходимо отметить, что право депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Федерации на запрос к органам исполнительной власти, к органам местного самоуправления, руководителям организаций, средств массовой информации является важнейшей составляющей парламентской демократии, каналом повседневного их взаимодействия. Путем таких запросов в указанные органы, требующих обязательного ответа, депутат не только получает информацию, необходимую ему для полноценного осуществления своей работы в парламенте субъекта Российской Федерации, но и защищает интересы избирателей, по инициативе которых направляются многие обращения. И, наконец, депутатские запросы являются важнейшим и чрезвычайно эффективным инструментом, обеспечивающим гласность в осуществлении государственной власти.

В этой связи возникает вопрос, является ли правомерным закрепление в законах субъектов Российской Федерации норм, по которым должностные лица территориальных федеральных органов исполнительной власти, руководители федеральных государственных унитарных предприятий, средств массовой информации, учреждений и иных организаций федерального подчинения обязаны рассмотреть обращение депутата и дать на него ответ в установленный срок?

Что касается территориальных федеральных органов исполнительной власти, то они не обязаны рассматривать обращения депутатов в качестве депутатского запроса. Так, например, органы прокуратуры в соответствии со статьей 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» поступившие к ним заявления, жалобы и иные обращения рассматривают в общем порядке и сроки, установленные федеральным законодательством.

Неопределенность ввиду неурегулированности данного вопроса на федеральном уровне возникает при обращении депутата с запросом к руководителям федеральных государственных унитарных предприятий, средств массовой информации, учреждений и иных организаций федерального подчинения, поскольку указанные лица в своей деятельности руководствуются федеральными законами, учредительными документами и соответствующими положениями, в которых закрепляются их полномочия, права, обязанности, компетенция и которые в то же время не предусматривают обязанности по рассмотрению обращений депутата представительного органа государственной власти субъекта Федерации.

Разрешение рассматриваемой проблемы возможно путем закрепления на уровне федерального закона нормы об обязательности и особом порядке рассмотрения запросов депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, образованных по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также руководителями федеральных государственных унитарных предприятий, средств массовой информации, учреждений и организаций федерального подчинения, находящихся на территории субъекта Федерации.

4) В большинстве субъектов Российской Федерации в законах о статусе депутатов законодательных органов государственной власти субъекта Федерации предусмотрено обязательное государственное страхование жизни, здоровья и имущества депутатов за счет средств бюджетов субъектов Федерации, что не соответствует федеральному законодательству.

Как указано в Определении Верховного Суда от 30 марта 2005 года № 54-Г05-5 «установление гарантий деятельности депутатов законодательных органов субъекта Российской Федерации должно системно толковаться и применяться в совокупности с положениями федеральных законов, регулирующих общественные отношения, относящиеся к исключительной компетенции Российской Федерации».

Отношения по обязательному государственному страхованию регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации и иными

федеральными законами. В связи с чем судом было определено, что осуществление обязательного государственного страхования возможно в отношении отдельных категорий государственных служащих и может быть установлено только федеральными законами.

В настоящее время существует немало актов (норм), предусматривающих случаи обязательного государственного личного страхования. Речь идет об актах, которые, например, называют в числе застрахованных лиц сотрудников прокуратуры, судей, врачей-психиатров, военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, работа которых связана с угрозой их жизни и здоровью. Если провести аналогию со статьей 22 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которой депутат Государственной Думы подлежат обязательному государственному страхованию за счет средств федерального бюджета на сумму годового денежного вознаграждения депутата Государственной Думы в случае гибели (смерти), если гибель (смерть) наступила вследствие телесных повреждений или иного причинения вреда здоровью, причинения увечья или иного повреждения здоровья, то напрашивается вывод о необходимости включения подобной нормы и в Федеральный закон.

На уровне субъекта Российской Федерации депутат законодательного органа субъекта Федерации в процессе своей деятельности наделен определенными полномочиями, с помощью которых он представляет интересы своих избирателей, участвует в голосовании при принятии законов в различных сферах деятельности, обладает правом законодательной инициативы, участвует в заседаниях комитетов, комиссий, а также в парламентских расследованиях и др. Следовательно, не исключена вероятность появления неправовых способов и методов воздействия на деятельность депутата регионального парламента (угроза его жизни или здоровью как представителю публичной власти).

В целях решения данного вопроса необходимо закрепить на федеральном уровне норму об обязательном государственном страховании депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

5) Гласность в осуществлении государственной власти и работа с избирателями предопределили закрепление в законах субъектов Российской Федерации о статусе депутата законодательного органа норм о праве депутатов выступать по вопросам своей деятельности в государственных средствах массовой информации.

Отношения, связанные в связи с распространением государственными средствами массовой информации материалов или сообщений о деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулируются Федеральным законом «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных

средствах массовой информации» и Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации». Названными федеральными законами субъектам Российской Федерации не предоставлены полномочия по регулированию указанных правоотношений. Согласно пункту «и» статьи 71 Конституции Российской Федерации, информация находится в ведении Российской Федерации.

Следует также отметить, что в соответствии со статьей 35 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» государственные средства массовой информации обязаны публиковать сообщения и материалы федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации». Между тем Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» не предусматривает порядок, по которому государственные средства массовой информации обязаны публиковать сообщения и материалы депутатов представительных органов государственной власти субъектов Федерации.

Средства массовой информации, зарегистрированные в качестве юридических лиц, независимо от того, кто является учредителем издания, осуществляют свою деятельность в соответствии с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Следовательно, сообщения и материалы и иные документы депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации могут быть опубликованы либо выпущены в свет (в эфир) в общем порядке в соответствии с действующим законодательством, но в тоже время редакцией средства массовой информации может быть отказано как в публикации, так и в выпуске в свет (в эфир).

В целях обеспечения гласности в деятельности депутатов региональных парламентов необходимо предусмотреть в Федеральном законе «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» положения о порядке опубликования и выпуска в свет (в эфир) сообщений и материалов депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Федерации.

Анализируя судебную практику, сложившуюся в отношении вопросов статуса депутата представительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации, примечательно Постановление Конституционного Суда № 9-П от 12.04.2002 года, в котором в частности содержится следующее положение: «в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления федеральный парламент и парламенты субъектов Российской Федерации являются органами народного представительства, выразителями интересов и воли

многонационального народа Российской Федерации), осуществляющими законодательную власть; особым положением парламента и его функциями, как законодательного (представительного) органа государственной власти, обусловлены его самостоятельность в системе разделения властей и независимость его членов от чьих бы то ни было указаний; депутаты связаны лишь Конституцией и своей совестью (так называемый принцип свободного мандата). Из этого вытекает необходимость специальных гарантий беспрепятственного осуществления парламентариями своих полномочий...».

Отдельные нормы, регулирующие статус депутата, предусмотрены Федеральным законом. Но, несмотря на действие статьи 10 этого Федерального закона, в соответствии с которой статус депутата регулируется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации, федеральный закон о статусе депутата законодательного (представительного) и исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации до сих пор не принят, а субъекты Федерации не вправе осуществлять правовое регулирование по целому ряду вопросов в данной сфере.

В данном контексте необходимо отметить, что субъекты Федерации уже неоднократно поднимали вопрос о скорейшем принятии как отдельного Федерального закона «О статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации», так и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и вносили предложения в Государственную Думу Российской Федерации об отнесении Закона к категории первоочередных. В качестве примера можно назвать проект Федерального закона «О статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу Российской Федерации в порядке законодательной инициативы Алтайским краевым Советом народных депутатов. Однако эти предложения остаются нереализованными.

На основании изложенного и в заключение следует сказать, что, результативность и эффективность в осуществлении депутатом субъекта Федерации своих полномочий в работе законодательного органа субъекта Российской Федерации, в частности при голосовании, работе с избирателями, во взаимоотношениях с руководителями органов государственной власти различных уровней во многом предопределяется наличием комплекса правовых и социальных гарантий осуществления депутатом своей деятельности. В этой связи принятие цельного Федерального закона о статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации является актуальным, необходимым и позволит разрешить вопросы статуса депутата законодательного органа субъекта Федерации.

Проблемы приватизации земель сельскохозяйственного назначения в Республике Башкортостан

*Мухаметдинов Ш.Р.,
зав. отделом финансового,
хозяйственного, аграрного и
экологического законодательства*

Особенностью проведения земельных преобразований в Республике Башкортостан на начальном этапе был установленный Земельным кодексом Республики Башкортостан запрет на приватизацию земель сельскохозяйственного назначения. Возможность передачи земель сельскохозяйственного назначения (далее – сельхозземель) в частную собственность в Республике Башкортостан возникла только с принятием Закона Республики Башкортостан от 5 января 2004 года № 59-з «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан».

В настоящее время вопросы приватизации сельхозземель и особенности их оборота в Республике Башкортостан регулируются Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Федеральный закон) и Законом Республики Башкортостан «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан» (далее – Закон Республики Башкортостан).

В соответствии с частью 4 статьи 1 Федерального закона приватизация сельхозземель, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, осуществляется с момента, установленного законом субъекта Российской Федерации.

Исходя из указанного положения Федерального закона статьей 21 Закона Республики Башкортостан установлено, что приватизация земельных участков из сельхозземель, расположенных на территории Республики Башкортостан, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам для индивидуального жилищного строительства, гаражного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также занятых зданиями, строениями, сооружениями, осуществляется с 1 января 2006 года.

Таким образом, с 1 января 2006 года на территории республики законодательно разрешена приватизация сельхозземель.

В этой связи необходимо отметить, что в большинстве субъектов Российской Федерации приватизация земель была проведена в период с 1991 по 1996 годы в соответствии с порядком, установленным постановлениями Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1991 года «О порядке реорганизации колхозов и совхозов», от 4 сентября 1992 года «О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса», Указом Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 года «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России». Согласно указанных федеральных нормативных

правовых актов все члены колхозов и работники совхозов, в том числе и ушедшие на пенсию, а также работники социальной сферы получили право на бесплатную земельную долю (пай) в общей долевой собственности и распоряжение ею по своему усмотрению в соответствии с действующим на тот период законодательством.

К моменту принятия Закона Республики Башкортостан все нормативные правовые акты Российской Федерации, устанавливающие порядок проведения приватизации сельхозземель, уже утратили силу. В связи с чем основополагающие требования по проведению приватизации сельхозземель на территории республики установлены Законом Республики Башкортостан.

Указанный Закон устанавливает перечень граждан, имеющих право на бесплатное однократное получение земельной доли (пая), порядок установления размера земельной доли (пая) в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, перечень земель не попадающих под приватизацию, порядок утверждения списка граждан, имеющих право на бесплатное однократное получение земельной доли (пая).

В целях реализации Закона Республики Башкортостан Правительством Республики Башкортостан принято постановление от 15 марта 2006 года № 60 о порядке работы внутрихозяйственных и районных комиссий по бесплатному однократному предоставлению земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Указанным постановлением в развитие положений республиканского закона, а также в целях установления механизма бесплатного однократного предоставления гражданам на праве общей собственности земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, утвержден Порядок работы внутрихозяйственных и районных комиссий по бесплатному однократному предоставлению земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, на сегодняшний день в республике создана достаточная правовая база для проведения приватизации земель. Но практика его применения показывает, что механизм приватизации земель в республике до сих пор в полной мере не заработал, так как за 10 месяцев с момента начала приватизации земель в республике не зарегистрировано ни одного случая узаконения гражданами права на бесплатное однократное получение земельной доли (пая).

Между тем по предварительным данным, в собственность граждан предстоит передать около 50 процентов всех сельскохозяйственных угодий. На получение земельной доли претендует более 307 тысяч человек, при этом размер пая в зависимости от местоположения колеблется от 3 до 11 га.

Конечно, пока рано говорить о том, что механизм приватизации земель не работает из-за его несовершенства, но уже сейчас можно выделить отдельные его проблемы, которые условно можно разделить на две группы.

Первая группа – проблемы возникающие на начальном этапе приватизации и носят в основном организационный характер, связанный с

установлением списка граждан, имеющих право на получение земельной доли в праве общей собственности, а также с регистрацией данного права.

В связи с тем, что в большинстве субъектов Российской Федерации начальный этап приватизации проведен, проблемы данной группы характерны только для Республики Башкортостан и еще нескольких субъектов, где приватизация сельхозземель началась только после принятия Федерального закона (Татарстан, Кабардино-Балкария и ряд др.). Назовем эти проблемы.

Во-первых, отсутствие доступной информации о порядке реализации гражданами своих прав на бесплатное однократное предоставление земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Во-вторых, нежелание отдельных руководителей сельскохозяйственных организаций допустить проведение приватизации сельхозземель на своей территории.

В третьих, неопределенность в установлении уполномоченного органа, ответственного за проведение приватизации сельхозземель. В этой связи необходимо отметить следующее. Первоначально уполномоченным органом был установлено Министерство имущественных отношений Республики Башкортостан, на которое в соответствии с действующим на тот период законодательством были возложены полномочия по распоряжению сельхозземлями до разграничения государственной собственности на землю. Но в соответствии с изменениями внесенными Законом от 17 апреля 2006 года № 53-ФЗ в Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов. По смыслу данной нормы распоряжение сельхозземлями в республике до разграничения государственной собственности на землю должны осуществлять органы местного самоуправления муниципального района, так как все сельхозземли на территории республики находятся в государственной собственности. Таким образом, уполномоченным органом по осуществлению приватизации сельхозземель может быть только администрация муниципального района. Но на практике руководители муниципальных районов не спешат с проведением приватизации сельхозземель.

Выходом в данной ситуации представляется внесение изменений в федеральное законодательство с тем, чтобы дать субъектам Российской Федерации самим устанавливать орган, на который возлагается распоряжение неразграниченными землями. Подобный законопроект в настоящее время находится на рассмотрении Государственной Думы Российской Федерации.

Следующей проблемой проведения приватизации сельхозземель, относящихся к первой группе, является то, что многие сельскохозяйственные организации в настоящее время ликвидированы или претерпели существенную реорганизацию путем создания (выделения) из его состава новых сельскохозяйственных организаций, в том числе создания крестьянских (фермерских) хозяйств.

По опыту проведения регистрации земельных долей в других регионах Российской Федерации следует отметить, что одной из актуальных проблем является проблема ограниченности финансовых ресурсов сельхозтоваропроизводителей и граждан, желающих оформить земельные доли. В целях стимулирования процесса приватизации есть необходимость предусмотреть в бюджете республики средства на частичное возмещение затрат сельскохозяйственным организациям, завершившим регистрацию права общедолевой собственности. К примеру, в Самарской области принято постановление губернатора Самарской области «Об утверждении порядка возмещения из областного бюджета части расходов сельскохозяйственных товаропроизводителей, совершивших государственную регистрацию прав общедолевой собственности на земли сельскохозяйственного назначения»¹.

Ко второй группе проблем относятся проблемы, возникающие при распоряжении земельными участками и их обороте. Остановимся кратко на них.

В соответствии со статьей 12 Федерального закона можно выделить следующие основные способы распоряжения долей в праве общей собственности в зависимости от того, как был выделен земельный участок – с установлением границ или без установления.

Если земельный участок был выделен без установления границ земельного участка то такой участник долевой собственности по своему усмотрению вправе завещать свою земельную долю, внести ее в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности, или передать свою земельную долю в доверительное управление либо продать или подарить ее другому участнику долевой собственности, а также сельскохозяйственной организации или гражданину - члену крестьянского (фермерского) хозяйства, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности.

В случае установления границ земельного участника в праве общей собственности то такой участник долевой собственности вправе распорядиться земельной долей по своему усмотрению, в том числе продать, сдать в аренду, заложить.

В первом случае проблемы по распоряжению земельной долей как правило не возникают. Прежде всего это связано с тем, что земельный участок является обезличенным и не имеет своего конкретного местоположения.

Во втором случае острой проблемой является необходимость установления границ земельного участка. Сама процедура межевания и проведения кадастровых работ не вызывает вопросов. Проблемы возникают при установлении местоположения земельного участка. Земля в силу своей специфики имеет свойство многократно увеличивать или уменьшать свою стоимость в зависимости от почвенных характеристик, особенностей рельефа местности, удаленности от населенного пункта, близости автомобильных дорог и т.д.

¹ Кочетков С. Земле нужен настоящий хозяин // Агро-Информ. 2006. № 8. с. 17-18.

Статьей 13 Федерального закона предлагается следующий порядок установления местоположения земельного участка.

Местоположение земельного участка, выделяемого в счет земельной доли, определяется участником долевой собственности в соответствии с решением общего собрания участников долевой собственности при утверждении границ части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счет земельных долей.

В случае, если общее собрание участников долевой собственности не утвердило границы части находящегося в долевой собственности земельного участка, участник долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения обязан известить в письменной форме о своем намерении выделить земельный участок в счет своей земельной доли остальных участников долевой собственности или опубликовать сообщение в средствах массовой информации, с указанием предполагаемого местоположения выделяемого в счет своей земельной доли земельного участка.

Если в течение тридцати дней со дня надлежащего уведомления участников долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения не поступят возражения относительно местоположения выделяемого в счет земельной доли земельного участка от участников долевой собственности, предложение о местоположении такого земельного участка считается согласованным.

На практике данный механизм установления местоположения земельного участка не работает. Федеральный закон также установил, что споры о местоположении выделяемого земельного участка разрешаются участниками долевой собственности с использованием согласительных процедур, порядок проведения которых устанавливается субъектом Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения споры о местоположении выделяемого земельного участка рассматриваются в суде.

На сегодняшний день порядок проведения согласительных процедур в республике не установлен. В связи с чем при недостижении согласованного решения споры о местоположении земельного участка могут быть решены только в суде.

Необходимо обратить внимание на следующую особенность приватизации сельхозземель. В соответствии со статьей 13 Федерального закона земельные доли, собственники которых не распорядились ими в течение трех и более лет с момента приобретения прав на земельную долю (не востребованные земельные доли), подлежат выделению в земельный участок, в состав которого в первую очередь включаются неиспользуемые земельные участки и земельные участки худшего качества с их оценкой по кадастровой стоимости.

Образование этого земельного участка осуществляется на основании соответствующего решения субъекта Российской Федерации.

Сообщение о невостребованных земельных долях с указанием их собственников публикуется в средствах массовой информации.

Если собственники невостребованных земельных долей, в счет выделения которых должен быть образован земельный участок, в течение девяноста дней со дня опубликования указанного сообщения не заявят о своем желании воспользоваться правами участников долевой собственности, устанавливаются границы этого земельного участка, а субъект Российской Федерации вправе направить в суд заявление о признании права собственности субъекта Российской Федерации.

В этой связи установление статьей 21 Закона Республики Башкортостан срока бесплатной приватизации до 1 января 2008 года не в полной мере согласуется со статьей 13 Федерального закона. Гражданин имеет возможность воспользоваться своим правом участника долевой собственности в течении трех лет с момента когда это право у него возникло, т.е. со дня утверждения решения общего собрания. Государство изъять это право у гражданина может только после истечения указанного срока и при соблюдении процедуры установленной Федеральным законом.

В целях совершенствования механизма приватизации сельхозземель предлагается следующее:

1) провести разъяснительную работу среди сельского населения с использованием всех доступных средств массовой информации о порядке проведения приватизации земель;

2) предусмотреть в бюджете Республики Башкортостан средства на организацию проведения приватизации сельхозземель, в том числе на реализацию преимущественного права Республики Башкортостан на выкуп сельхозземель;

3) определить уполномоченный орган, ответственный за проведение приватизации сельхозземель;

4) выйти с законодательной инициативой в Государственную Думу Российской Федерации по внесению изменений в статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» в части предоставления права субъектам Российской Федерации устанавливать своим законом порядок распоряжения сельхозземлями, государственная собственность на которые не разграничена;

5) продлить срок приватизации сельхозземель до 1 января 2010 года.

О проблемах взаимодействия отдельных положений Гражданского и Жилищного кодексов Российской Федерации

Золотова С.Н.

*зав. сектором хозяйственного
законодательства*

Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – жилищный кодекс) регулирует отдельные вопросы, связанные с владением, пользованием и распоряжением жилым помещением, которые в свою очередь регулируются и Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – гражданский кодекс). В ряде случаев это регулирование дополняет и конкретизирует положения гражданского кодекса, а в некоторых случаях – возникают противоречия. Прежде, чем перейти к анализу содержания отдельных положений, содержащих противоречия, следует установить соотношение между нормами гражданского и жилищного законодательства, то есть обозначить правила, подлежащие применению в случае противоречия между гражданским и жилищным кодексами.

На первый взгляд, пункт 2 статьи 3 гражданского кодекса, предусматривающий, что «нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать настоящему Кодексу», исчерпывающим образом отвечает на поставленный вопрос. Однако доктрина гражданского права вполне допускает, что в ситуации, когда «новый закон дополняет и конкретизирует нормы гражданского кодекса» это не должно «рассматриваться как отступление от положений гражданского кодекса». В свою очередь, часть 8 статьи 5 жилищного кодекса предусматривает, что в случае «несоответствия норм жилищного законодательства, содержащихся в федеральных законах... положениям настоящего Кодекса, применяются положения настоящего Кодекса». Равная юридическая сила обоих кодексов (являющимися федеральными законами) не дает основания для жесткого подчинения норм жилищного права, регулирующих гражданско-правовые отношения, требованиям гражданского законодательства. Жилищный кодекс является актом комплексного законодательства, включает нормы гражданского права и заимствует применительно к отношениям, связанным с владением, пользованием и распоряжением одним из объектов гражданских прав – жилым помещением, основные начала гражданского права – равенство участников отношений, осуществление ими принадлежащих им прав по своему усмотрению и в своих интересах (части 1, 2 статьи 1 жилищного кодекса). Жилищное законодательство в этой части следует признать специальным по отношению к гражданскому законодательству, содержащему общее регулирование соответствующих отношений. Следовательно, доктрина права и буква действующего законодательства допускает наличие в жилищном кодексе специальных правил, отличающихся от общего гражданско-правового регулирования.

Перейдем непосредственно к тем нормам гражданского и жилищного кодексов, между которыми, на наш взгляд, усматриваются противоречия.

Статьей 1137 гражданского кодекса определяется правовой режим завещательного отказа, где завещатель вправе возложить на одного или нескольких наследников по завещанию или по закону исполнение за счет наследства какой-либо обязанности имущественного характера в пользу одного или нескольких лиц (отказополучателей), которые приобретают право требовать исполнения этой обязанности. Предметом завещательного отказа может быть среди прочего передача отказополучателю в собственность, во владение на ином вещном праве или в пользование вещи, входящей в состав наследства. Формулировки гражданского кодекса не оставляют сомнения в том, что жилое помещение, входящее в состав наследства, может быть по завещательному отказу не только передано в пользование отказополучателя, но и предоставлено ему в собственность или во владение на ином вещном праве.

Жилищный кодекс, как закон, регулирующий отношения по владению, пользованию и распоряжению жилым помещением, также содержит норму, касающуюся завещательного отказа, предметом которого является жилое помещение (статья 33). При этом, в статье 33 жилищного кодекса урегулирован только один из возможных в соответствии с п. 2 статьи 1137 гражданского кодекса случаев завещательного отказа, а именно - предоставление отказополучателю права пользования жилым помещением. В этой связи, прежде всего, возникает вопрос о том, допускается ли теперь, после введения в действие жилищного кодекса, предоставление жилого помещения по завещательному отказу не только в пользование, но и в собственность или во владение на ином вещном праве. Если считать, что жилищный кодекс, как специальный закон, регулирующий отношения, связанные только с одним из возможных предметов завещательного отказа - жилым помещением, содержит посвященную завещательному отказу норму, в которой применительно к этому предмету говорится о предоставлении права пользования, то необходимо сделать вывод, что жилищный кодекс не допускает передачи в порядке завещательного отказа жилого помещения в собственность или во владение, а следовательно, положения п. 2 статьи 1137 гражданского кодекса в соответствующей части к жилому помещению применены быть не могут.

Другой вопрос, на котором хотелось бы остановиться, касается распоряжения и пользования общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме. Согласно части 1 статьи 36 жилищного кодекса собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежат на праве общей долевой собственности помещения в данном доме, не являющиеся частями квартир и предназначенные для обслуживания более одного помещения в данном доме, в том числе межквартирные лестничные площадки, лестницы, лифты, лифтовые и иные шахты, коридоры, технические этажи, чердаки, подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации, иное оборудование, а также крыши, ограждающие конструкции данного дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся в данном доме за пределами или внутри помещений и обслуживающее более одного помещения, земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства и иные

предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома объекты, расположенные на указанном земельном участке. Все вышеперечисленные объекты входят в состав общего имущества в многоквартирном доме. В соответствии с частью 2 статьи 36 жилищного кодекса собственники помещений в многоквартирном доме владеют, пользуются и в установленных жилищным и гражданским законодательством пределах распоряжаются общим имуществом в многоквартирном доме.

Часть 4 статьи 36 жилищного кодекса предусматривает, что по решению собственников помещений в многоквартирном доме, принятому на общем собрании таких собственников, объекты общего имущества в многоквартирном доме могут быть переданы в пользование иным лицам в случае, если это не нарушает права и законные интересы граждан и юридических лиц. Помимо принятия решений о передаче общего имущества в пользование (что представляет собой акт распоряжения общим имуществом), статья 44 жилищного кодекса к компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме отнесены такие вопросы, как принятие решений о реконструкции многоквартирного дома, в том числе с его расширением или надстройкой, строительстве хозяйственных построек и других зданий, строений, сооружений, ремонте общего имущества в многоквартирном доме, принятие решений о пределах использования земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, в том числе введение ограничений пользования им, выбор способа управления многоквартирным домом и др.

В целях сопоставления с гражданским законодательством важно отметить, что согласно части 3 статьи 45 жилищного кодекса общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме правомочно, если в нем приняли участие собственники помещений в данном доме или их представители, обладающие более чем пятьюдесятью процентами голосов от общего числа голосов.

Таким образом, для совершения действий по распоряжению и пользованию общим имуществом жилищный кодекс не требует согласия всех собственников жилых помещений и тем самым вступает в противоречие с пунктом 1 статьи 246 и пунктом 1 статьи 247 гражданского кодекса, в соответствии с которыми пользование и распоряжение имуществом, находящимся в долевой собственности, возможно лишь по соглашению всех ее участников. Возможности отступления от этого правила путем установления иного в законе или договоре статьи 246 и 247 гражданского кодекса не предусматривают. Отмеченное обстоятельство представляет собой весьма существенную коллизию между нормами гражданского и жилищного кодексов. Вопрос совместной собственности жилых помещений в многоквартирном доме можно продолжить такой проблемой, как проблемой передачи собственникам домов первые этажи и подвалы. Во многих домах на первом этаже расположены супермаркеты, универмаги, аптеки, клубы и так далее. Кто станет хозяином этих весьма и весьма доходных заведений? Кто будет получать арендную плату и вообще, кто будет определять, чему быть на первом этаже

твоего дома? Остроту проблемы свидетельствует и судебная практика. К сожалению, очень часто администрации городов, заключая инвестиционные договоры о реконструкции чердаков многоквартирных домов в мансардные помещения с последующей передачей последних в собственность инвесторов, которые даже не входили в состав собственников помещений соответствующих домов, считала ненужным согласование условий инвестиционного договора с собственниками квартир как с сособственниками общего имущества дома.

Не меньше вопросов вызывает статья 29 жилищного кодекса, которая предусматривает возможность принудительного изъятия жилого помещения в случае его самовольного переустройства. Основания принудительного изъятия у собственника имущества содержатся в статье 235 гражданского кодекса, данный перечень закрытый и расширительному толкованию не подлежит. Следует заметить, что самовольное переустройство и (или) самовольная перепланировка жилого помещения в данном перечне оснований принудительного изъятия у собственника имущества не значатся.

Вопрос о принудительном изъятии жилого помещения в случае самовольного переустройства было бы возможно рассматривать с применением положений статьи 293 гражданского кодекса, если в связи с этим нарушены права и интересы соседей либо если переустройство можно охарактеризовать как бесхозяйственное обращение с жильем, допуская его разрушение. Положений такого характера статья 29 жилищного кодекса не содержит.

Перейдем к рассмотрению положений, касающихся прав граждан, проживающих совместно с собственником в принадлежащем ему жилом помещении. В частности, часть 1 статьи 31 жилищного кодекса к членам семьи собственника жилого помещения относит проживающих совместно с данным собственником в принадлежащем ему жилом помещении его супруга, а также детей и родителей данного собственника. Характерной особенностью этой нормы является то, что она регулирует указанные отношения лишь в случаях, когда члены семьи собственника и сам собственник проживают в одном том же жилом помещении. То есть если сам собственник не проживает в данном жилом помещении, то отсутствуют, следовательно, и предпосылки для возникновения у заинтересованных лиц самостоятельного права на это жилое помещение. Однако пункт 1 статьи 292 гражданского кодекса предусматривает, что «к членам семьи собственника, проживающие в принадлежащем ему жилом помещении...», то есть правовое значение, здесь имеет проживание в жилом помещении супруга собственника, их детей или родителей вне зависимости от проживания там самого собственника.

В заключение следует отметить, что проведенный анализ отдельных положений жилищного и гражданского кодексов позволяет предположить, что имеющиеся противоречия могут привести к серьезным трудностям в правоприменительной практике, породить не только недоразумения, но и увеличить число споров в судах. При таких обстоятельствах представляется очевидной необходимость официального толкования вопроса о взаимодействии норм гражданского и жилищного кодексов.

Межбюджетные отношения в системе местного самоуправления

*Мансурова А.Х.,
заведующая сектором финансового
законодательства*

Основной закон Российской Федерации гарантирует органам местного самоуправления муниципальных образований самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов (ст. 132 Конституции Российской Федерации). Формирование этих бюджетов происходит на основе действующего законодательства, путем применения единой методологии, образуя процесс распределения и перераспределения средств между бюджетами разных уровней, в результате чего появился термин "межбюджетные отношения".

Основой законодательной базы, регулирующей межбюджетные отношения в системе местного самоуправления, на сегодняшний день является федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, нормативные акты органов местного самоуправления.

В связи с непрерывным процессом реформирования государственного устройства законодательство Российской Федерации постоянно подвергается изменению. Нормы права, являющиеся основой для межбюджетных отношений в системе местного самоуправления, не являются исключением.

На сегодняшний день законодательная база Российской Федерации, регулирующая вопросы организации местного самоуправления, сформирована. Бюджетный кодекс Российской Федерации дает основные понятия межбюджетных отношений внутри муниципальных образований, а Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее Закон) дает основные термины, применяемые в межбюджетных отношениях муниципальных образований.

Местный бюджет является одним из самых важных звеньев бюджетной системы, поскольку он аккумулирует денежные средства местного самоуправления и призван обеспечить жизненно важные потребности населения муниципального образования.

Формирование, исполнение местного бюджета и организация межбюджетных отношений осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования. Но в общей массе уставы муниципальных образований не содержат норм, регулирующих межбюджетные отношения. Организация межбюджетных отношений происходит на основе договоров между муниципальными образованиями, т.к. в них устанавливаются характер, объем и содержание финансовых полномочий, делегированных органами местного самоуправления друг другу.

Договоры между муниципальными образованиями по разграничению предметов ведения должны в обязательном порядке включать взаимные обязательства сторон по характеру, срокам и качеству выполняемых работ, этапам и размерам финансирования, размерам и срокам предоставления кредитов, льгот, индексации платежей из-за инфляции и другие условия.

Но законодательство Российской Федерации не обязывает муниципальные образования заключать договоры по разграничению полномочий в бюджетной сфере и межбюджетных отношениях, поэтому в большинстве муниципальных образованиях они отсутствуют. Данный факт приводит к отсутствию норм, регулирующих межбюджетные отношения в системе местного самоуправления, и, как следствие, к проблемам распределения и перераспределения бюджетных средств.

Бюджетные правоотношения, в отличие от других финансовых правоотношений, имеют одну особенность - определенный, ограниченный срок действия. Как правило, бюджетные правоотношения действуют лишь в течение определенного срока в пределах одного бюджетного года. Если в начале финансового года нет согласований по межбюджетным правоотношениям между муниципальными образованиями, то в процессе исполнения бюджета возникают сложности для развития административно-территориальной единицы.

Межбюджетные отношения в системе местного самоуправления могут регулироваться и актами представительной власти местного самоуправления. К таковым относятся решения представительного органа муниципального образования. Нормативные правовые акты в виде решений, регламентирующих утверждение и исполнение бюджета муниципального образования, утверждаются два раза в год. Данный документ отражает порядок и количество денежных средств, поступивших или переданных в результате распределения и перераспределения финансовых средств. При разработке проекта и утверждении такого решения принимают участие только должностные лица муниципального образования, на территории которого формируется бюджет. Отсутствие участия в принятии таких решений исполнительно-распорядительных и представительных органов муниципальных образований, которые участвовали в межбюджетных отношениях, приводит к правовым коллизиям.

Практика показывает, что отсутствие жестких норм, регламентирующих межбюджетные отношения в системе местного самоуправления, не обеспечивает прозрачность бюджетов муниципальных образований.

Финансовое обеспечение муниципальных образований является одним из самых сложных вопросов реформы местного самоуправления. Несбалансированность местных бюджетов в течение ряда лет привела к ухудшению социально-экономического положения муниципальных образований, а также снижению уровня и качества предоставляемых населению муниципальных услуг.

Закон закрепил новые принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе касающиеся экономической основы

местного самоуправления. Однако этих принципов было недостаточно для того, чтобы обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие муниципальных образований в условиях проведения реформы федеративных отношений и местного самоуправления. Для эффективной работы института местной публичной власти муниципалитеты должны быть обеспечены материальными и финансовыми средствами, необходимыми для решения органами местного самоуправления вопросов местного значения.

В связи с этим в Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации были внесены изменения, предусматривающие перераспределение доходных источников и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы, а также изменение системы межбюджетных отношений.

Концепция изменений Бюджетного кодекса Российской Федерации направлена на четкое разграничение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы. А это значит, что расходные обязательства муниципального образования по вопросам местного значения будут устанавливаться органами местного самоуправления самостоятельно и исполняться за счет собственных доходов местных бюджетов.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления, должны финансироваться не за счет собственных доходов местных бюджетов или дотаций из бюджетов вышестоящего уровня, частично покрывающих расходы местных бюджетов на осуществление указанных полномочий, а за счет субвенций, передаваемых в местные бюджеты соответственно из федерального и региональных бюджетов. Для этих целей в составе федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации предусматривается образование соответственно федерального и региональных фондов компенсаций.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации существенно изменился механизм предоставления финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов другого уровня бюджетной системы. В основу этого механизма заложен важный принцип, предусматривающий предоставление финансовой помощи местными бюджетами по объективным методикам и критериям, утверждаемым законами субъектов Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

И только в переходный период часть дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) может распределяться с использованием показателей фактических или прогнозируемых доходов и расходов бюджетов муниципальных районов (городских округов). Средства районных фондов финансовой поддержки поселений в переходный период могут полностью распределяться с использованием указанных показателей.

Применение данных положений необходимо в связи с тем, что в настоящее время не разработана система показателей региональной и муниципальной статистики, отвечающих потребностям прогнозирования и планирования доходов региональных и местных бюджетов.

Однако не следует полагать, что в настоящее время все финансовые проблемы муниципалитетов решены и их экономическое положение существенно улучшится.

На реализацию муниципальной реформы неблагоприятно влияет недостаточность доходных источников местных бюджетов для обеспечения полного и качественного исполнения полномочий органов местного самоуправления.

В первую очередь это связано с тем, что размер финансовых ресурсов, необходимый для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, был определен Правительством Российской Федерации на уровне ниже их минимальных потребности.

Земельный налог и налог на имущество физических лиц, которые являются местными налогами, пока не могут стать определяющими в местных бюджетах. Доля поступлений от этих налогов составляет несколько процентов от общих доходов местных бюджетов.

Наиболее значимыми из всех налоговых доходов для местных бюджетов останутся отчисления от налога на доходы физических лиц

Но даже все в совокупности налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов не смогут обеспечить формирование достаточной собственной доходной базы местных бюджетов. Очевидно, что в ряде муниципальных образований, особенно с недостаточно развитой налоговой базой, местные бюджеты будут формироваться в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации и большинство муниципальных образований будут дотационными.

Второй причиной ухудшения финансового положения муниципальных образований стало закрепление за муниципальными образованиями дополнительных вопросов местного значения без передачи местным бюджетам соответствующих доходных источников.

Это поддержка развития курортов местного значения, организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и другие.

Реализация данных вопросов местного значения потребует дополнительных расходов местных бюджетов на их осуществление, что может привести к нарушению сбалансированности бюджетов муниципальных образований и ограничению возможности органов местного самоуправления по эффективному решению других вопросов местного значения. При этом возникает вопрос о целесообразности отнесения этих полномочий к вопросам местного значения.

Кроме того, муниципалитеты несут дополнительные расходы, связанные с организацией обучения должностных лиц местного самоуправления, проведением инвентаризации и регистрации земли и иного имущества, передаваемого в муниципальную собственность и другие затраты.

Для обеспечения реального развития межбюджетных отношений органов местного самоуправления и сбалансированности местных бюджетов и

стимулирования органов местного самоуправления по развитию налоговой базы на соответствующих территориях необходимо:

дальнейшее совершенствование законодательства, регулирующих межбюджетные отношения в системе местного самоуправления;

обеспечение сбалансированности местных бюджетов за счет увеличения налоговых доходов местных бюджетов (увеличить норматив отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты с 40 до 50 процентов, отнести транспортный налог к числу местных налогов, сократить перечень федеральных льгот по уплате земельного налога);

пересмотреть вопросы местного значения с целью передачи отдельных полномочий субъектам Российской Федерации.

Правовые проблемы изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд

*Ахметова ЮФ.,
зав. сектором аграрного и
экологического законодательства*

Изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд является самостоятельным основанием для прекращения отношений различных прав на землю (статья 55 Земельного кодекса Российской Федерации, далее - ЗК РФ), в том числе права собственности (статья 44 ЗК РФ), права аренды (подпункт 5 пункта 2 статьи 46 ЗК РФ), и, по существу, основано на комплексном межотраслевом правовом регулировании: помимо базовых норм ЗК РФ (статьи 44, 49, 55, 62, 63 ЗК РФ), подлежат применению нормы ряда статей других кодифицированных актов (в том числе Гражданского кодекса Российской Федерации, далее - ГК РФ), ряда федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

Самостоятельность данной правовой категории подтверждаются несовпадением ее с близкими понятиями. Так, изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд не следует смешивать с принудительным прекращением собственности на земельный участок.

Пункт 1 статьи 279 ГК РФ предусматривает возможность изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд только путем его выкупа. При этом, статья 49 ЗК предусматривает, что земельный участок может быть изъят у его собственника и иными способами, говоря об изъятии «в том числе путем выкупа». К иным способам можно отнести изъятие участка при условии предоставления взамен другого участка в соответствии с пунктом 3 статьи 281 ГК РФ с зачетом его стоимости в счет выкупной цены. В любом случае на государственном или муниципальном образовании лежит обязанность предоставить собственнику участка соответствующую компенсацию в соответствии с конституционным принципом, предполагающим в качестве обязательного условия для отчуждения предварительное равноценное возмещение (статья 35 Конституции Российской Федерации).

В силу множественности субъектов, интересы которых затрагиваются выкупом, вопросы правового регулирования отношений по изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд достаточно сложны, требуют применения норм различных отраслей права и, как представляется, сегодня не имеют достаточного правового обеспечения.

Примером также может служить статья 282 ГК РФ, которой предусмотрены гарантии прав при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, но в отличие от ЗК РФ они распространяются лишь на собственников и содержательно не совпадают с гарантиями, предусмотренными ЗК РФ (статьи 55, 63 и др.). Впрочем, глава 17 ГК РФ после принятия нового ЗК в целом требует радикальной переработки.

Непосредственным предметом правового регулирования земельного законодательства являются отношения по использованию и охране земель, и в этой части юридическая сила ЗК РФ выше юридической силы иных ординарных федеральных законов, что следует из абзаца 2 пункта 1 статьи 2 названного Кодекса. В соответствии же с пунктом 1 статьи 2 и абзаца 2 пункта 2 статьи 3 ГК РФ этот Кодекс имеет превалирующее действие в области имущественных и связанных с ними личных неимущественных отношений, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников.

Однако практически любой акт законодательства России является комплексным нормативным правовым актом, то есть содержит нормы различных отраслей права, и ЗК РФ в данном случае не исключение. ЗК РФ, помимо земельно-правовых правил поведения, включает множество гражданских, административных и иных норм права. Комплексным федеральным законом является и ГК РФ.

Ряд ученых полагает, что некоторые нормы ГК РФ (статьи 284 - 286 ГК) вообще следует исключить из текста Гражданского кодекса, поскольку они являются не гражданско-правовыми, а земельно-правовыми.

Представляется, что при решении вопроса о сбалансированности и гармонизации норм гражданского и земельного права в данном случае следует прежде всего опираться на метод дифференциации отношений по характеру регулируемых отношений. Так, в рассматриваемом случае целесообразно усматривать различные по характеру отношения: те из них, которые связаны с основанием изъятия земельного участка и его процедурой, судя по всему, могут быть отнесены к предмету земельного права, а отношения по возмещению убытков, как отношения эквивалентно-возмездные, было бы правильным считать находящимися в сфере действия гражданского права. В таком случае нормы Земельного кодекса РФ об изъятии земельных участков следует рассматривать дифференцированно: одни из них являются основными, базовыми (нормы земельного права), а другие - специальными (нормы гражданского права).

Оценка возникающих при этом пробелов в правовом регулировании должна опираться также на норму пункта 3 статьи 3 ЗК РФ: имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками регулируются нормами гражданского законодательства, если иное не предусмотрено гражданским законодательством.

Сказанное не означает, что так просто могут быть найдены ответы на все многочисленные вопросы соотношения земельного и гражданского права. Остается актуальной задача, сформулированная И.А. Иконицкой как необходимость «найти нишу как для гражданского, так и для земельного законодательства в целостной системе регулирования земельных отношений в России».¹ Но все же методика предварительной дифференциации правового

1

Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации. М.: Юрист, 2001. С. 36.

регулирования по типу отношений и выделения общих и специальных норм работоспособна.

Отдельно следует сказать о возмещении убытков при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд (статья 57 ЗК РФ). Заметим, что земельное и гражданское законодательство не совпадают при описании размера компенсации, а в самой статье 57 ЗК РФ заложены некоторые противоречия. Так, убытки, причиненные собственникам земельных участков, возмещаются только в случаях, когда убытки причинены ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц (подпункт 2 пункта 1 статьи 57 ЗК РФ), временным занятием земельных участков (подпункт 3 пункта 1 статьи 57 ЗК РФ) и ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов (подпункт 4 пункта 1 статьи 57 ЗК РФ). А землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков возмещение убытков предусмотрено только в случае изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Так, в случае ухудшения качества земель в результате деятельности других лиц убытки будут причинены в первую очередь землепользователю, так как именно он непосредственно извлекает пользу из земельного участка. В случае если договор аренды носит краткосрочный характер, возмещение таких убытков собственнику может быть оправданно, однако, если договор аренды заключен на длительный срок, а возможно, и с правом выкупа, очевидно несовершенство правового регулирования. Представляется, что арендатор сможет защитить свои права только путем пересмотра договора аренды в части уменьшения арендной платы, на что может не согласиться собственник, и арендатор будет вынужден нести убытки самостоятельно или прекратить договор.

Еще более очевидным является несовершенство нормы о том, что в случае временного занятия земельного участка возмещение убытков производится только его собственнику. Проблемы реализации пункта 2 статьи 57 ЗК РФ в части, касающейся возмещения собственникам убытков, причиненных в случае ограничения прав землевладельцев, землепользователей, арендаторов земельных участков, неоднократно отмечались в литературе. Так, реализация данной нормы повлечет неоправданные задержки в возмещении убытков, связанные с необходимостью совершения дополнительных действий: арендатор для возмещения своих убытков будет обращаться к собственнику земельного участка, который, в свою очередь, обратится к причинителю вреда. Не говоря уже о возможных сложностях, связанных с определением и поиском собственника земельных участков, длительностью судебных процессов, неизбежна проблема несоответствия сумм возмещения полученного собственником и выплачиваемого арендатору, обусловленного разными подходами к расчету размера убытков, определенному в ЗК РФ, которым регулируются отношения по выплате возмещения собственникам, и ГК РФ, под правовое регулирование которого подпадают отношения между собственниками земельных участков и арендаторами. Так, например, ЗК РФ в отличие от ГК РФ не предусматривает возможности взыскания сумм за

пользование чужими денежными средствами. Безусловно, существенную проблему представляет отсутствие единой методики подсчета упущенной выгоды, что может также привести к различию в указанных суммах возмещения.

Представляется, что вопрос о возмещении убытков находится в сфере гражданско-правового регулирования, что, собственно, подтверждено и Правилами возмещения убытков, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 2003 года № 262, ориентированными на приоритетное применение норм именно гражданского законодательства. Данный акт несколько изменил ситуацию, поскольку в нем заметен переход от подробного, но неточного описания убытков и потерь сельхозпроизводства, к использованию бланкетных норм - по ряду важных вопросов следует ссылка именно на гражданское законодательство. Например, плата за изымаемый участок должна включать в себя и убытки, а сам размер платы определяется гражданским законодательством (часть вторая пункта 1 Правил); в соответствии с пунктом 6 определение убытков должно производиться в соответствии с гражданским законодательством, в том числе учитывается и упущенная выгода. Поскольку нормы гражданского законодательства о возмещении убытков (статьи 15, 16, 393 и др. ГК РФ) ориентированы исключительно на случаи убытков, вызванных нарушением субъективных гражданских прав, земельное законодательство может предусматривать специальные нормы для случаев, когда убытки и потери возникают не в связи с правонарушением.

В этой связи было бы правильным провести общую оценку различных правил о возмещении убытков и потерь при изъятии земельных участков в целях обеспечения единой логики. Так, в ряде случаев вопрос о возмещении убытков и потерь сельскохозяйственного производства точно не определен относительно обязанного субъекта и оснований изъятия. Например, Положением о порядке консервации земель с изъятием их из оборота предусмотрено изъятие земель различных собственников, предусмотрена и норма о подсчете убытков, определены задачи - остановить деградацию земель, восстановить плодородие почв. Но остается неясным: консервация представляет собой акт изъятия для государственных или муниципальных нужд или же это добровольное дело каждого собственника? Полагая, что в любом случае охрана и восстановление земель направлены на удовлетворение публичного интереса, такая мера может быть объявлена и как изъятие для государственных или муниципальных нужд, но тогда возникающие убытки оказываются не вполне справедливо возложены только на публичные образования.

Представляется, что при устранении указанных в представленной работе несовершенств законодательства станет возможным беспрепятственное осуществление мероприятий по изъятию земельного участка для государственных или муниципальных нужд в рамках соответствующей нормативной правовой базы.

Проблемы реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. Правовой статус пациента.

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

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью и согласно Конституции Российской Федерации признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина - обязанность государства. К числу конституционно защищаемых ценностей относится и право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь как неотъемлемое и неотчуждаемое благо, принадлежащее человеку от рождения. На конституционном уровне гарантируется наличие в Российской Федерации бесплатной системы медицинской помощи - граждане Российской Федерации освобождаются от непосредственной платы за оказание бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, бремя финансирования возлагается на соответствующие бюджеты, страховые взносы и иные поступления.

Однако существуют проблемы, порождающие препятствия в реализации конституционных прав граждан на бесплатную медицинскую помощь.

Социальные гарантии как обязательства государства, установленные Конституцией Российской Федерации, требуют законодательного закрепления. В сфере охраны здоровья граждан ключевым законом являются Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан. Конституционная норма конкретизирована положениями статьи 20 Основ как гарантированный объем бесплатной медицинской помощи гражданам, который обеспечивается в соответствии с Программами государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. Программа является подзаконным нормативным правовым актом, ежегодно пересматриваемым Правительством Российской Федерации. Именно указанная Программа является основным механизмом реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на бесплатную медицинскую помощь в соответствующих учреждениях здравоохранения за счет государственных источников финансирования.

Таким образом, абсолютно определенная по своей сути норма Конституции Российской Федерации о бесплатности медицинской помощи была дополнена положениями о Программе государственных гарантий в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан. По мнению профессора Российской медицинской академии последипломного образования, доктора медицинских наук А.Н. Пищиты, это недопустимо как с точки зрения юридической техники, так и с позиций обеспечения прав граждан. Этими документами ограничивается объем медицинской помощи, который

государственные и муниципальные медицинские учреждения должны оказывать бесплатно для населения за счет бюджетного финансирования.¹

Реализуя идеологию, закрепленную Программой государственных гарантий, государство переходит от содержания сети лечебно-профилактических учреждений к обеспечению граждан определенным набором услуг, т.е. перестает гарантированно содержать все мощности медицинских учреждений, а выкупает у них для граждан определенные, востребованные и обеспеченные финансами объемы помощи.²

Одной из причин декларативности конституционного права граждан на бесплатную медицинскую помощь является переориентация государственных и муниципальных учреждений здравоохранения на работу по оказанию платных медицинских услуг. Поскольку деятельность по оказанию платной медицинской помощи российское законодательство относит к предпринимательской деятельности, осуществляемой под публичным контролем, то, оказывая платные медицинские услуги, государственные и муниципальные учреждения здравоохранения, становятся компонентой уже не государственной и муниципальной, а частной системы здравоохранения. По данным Минздравсоцразвития России, с 2000 по 2004 г. расходы населения на платные услуги выросли с 27 до 87 млрд. рублей. Финансирование оказания медицинской помощи в значительной мере переносится на работодателей и самих граждан. Происходит нерегулируемое замещение государственных расходов частными, снижение качества бесплатной медицинской помощи. В наибольшей степени от этого страдают малообеспеченные слои населения, неравенство возможностей увеличивается³.

В сфере правового регулирования здравоохранения центральная фигура - всегда пациент, являющийся не просителем, а носителем безусловного права. Не будет преувеличением отметить, что без пациентов функционирование всей сферы здравоохранения утрачивает всякий смысл. Сегодня больной - не просто пациент, он имеет право знать все о своей болезни, об альтернативных способах лечения, о рисках и последствиях того или иного метода лечения, выбирать врача, оценивать его работу, в том числе и подавая судебные иски по возмещению всех видов ущербов. И ущемление пациента в праве на бесплатную медицинскую помощь является нарушением действующего законодательства на самом фундаментальном конституционном уровне. Следует учитывать, что люди сегодня требуют от российского здравоохранения высоких "европейских" стандартов, повышения качества медицинской помощи, основанной на последних достижениях науки.

Учитывая центральное место пациента в системе здравоохранения, представляется целесообразным остановиться на изучении проблем, связанных с правовым статусом пациента в современной России.

¹ Пищита А.Н. Правовой статус российского пациента // Журнал российского права. 2005. № 11. С. 52.

² Карпенко С.В., Короткова И.Е., Тишина А.В., Ивашева В.В. Пути обеспечения сбалансированности государственных обязательств в сфере бесплатного здравоохранения // Главный врач. 2003. № 5. С. 12.

³ Доклад к расширенной коллегии Минздравсоцразвития России "О задачах реализации приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения" от 14 октября 2005 г.

Под термином "пациент" следует понимать лицо, вступившее в правовые отношения с медицинскими работниками и (или) другими представителями медицинского учреждения по поводу получения медицинской помощи. В свою очередь, под правовым статусом пациента следует понимать юридически закрепленное положение лица, обратившегося за медицинской помощью, включающее в себя гарантируемые государством права, свободы, юридические гарантии их реализации, а также защиту законных интересов.

Необходимо различать следующие виды правового статуса пациентов:

общий правовой статус пациентов. Он характерен для любого пациента вне зависимости от заболевания и медицинского учреждения, в которое он обратился за помощью. В основе общего правового статуса пациентов лежат прежде всего соответствующие положения Конституции РФ (ст. 20, 21, 39, 41, 46 и др.);

специальный правовой статус пациентов. Он имеет место в тех случаях, когда речь идет: а) об отдельных категориях пациентов (военнослужащие, клиенты частных лечебно-профилактических учреждений, обладатели полисов добровольного медицинского страхования и т.д.); б) о лицах, страдающих определенными заболеваниями (туберкулез, психические заболевания, СПИД и др.). Как правило, в этих случаях имеется в виду наличие определенных льгот, особенности лечения, сохранение в тайне информации о заболевании, результатах лечения и т.д.;

индивидуальный правовой статус пациентов. В данном случае имеет место характеристика правового статуса конкретного человека, включающая его права, свободы, обязанности и юридические гарантии их реализации. Указанный вариант правового статуса наиболее подвижен, поскольку на его проявление в полной мере влияют изменения как состояния здоровья человека, так и иные обстоятельства (возраст, срок действия договора медицинского страхования, срочность в оказании медицинской помощи и др.).

Общий правовой статус пациента включает в себя:

- 1) права пациента;
- 2) обязанности пациента;
- 3) юридические гарантии реализации прав пациентов.

Права пациентов актуализировались в Российской Федерации в последние 10 - 15 лет, в частности, в результате принятия целого ряда нормативно-правовых актов: Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, Законов РФ "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании", "О трансплантации органов и (или) тканей человека", "О лекарственных средствах" и др., - за счет появления в данных документах разделов (статей), посвященных правам пациентов. В юридической практике стали постепенно появляться судебные дела, в основе которых были проблемы, связанные с правами пациентов.

Основными причинами, которые привели к возрастанию значимости прав пациентов в системе юридического обеспечения здравоохранения, считаются:

совершенствование нормативно-правовой базы медицинской деятельности;

увеличение роли и значения деятельности различных общественных правозащитных (в том числе и в области охраны здоровья) организаций;

увеличение количества так называемых врачебных дел, в основе которых лежит нарушение или ограничение законных прав пациентов;

постепенный отход от патерналистских и переход к демократическим взаимоотношениям медицинских работников и пациентов.

Говоря о правах пациента, их можно различать на:

1) общие права пациентов.

2) права пациентов в области медицинского страхования.

3) права пациентов при оказании различных видов медицинской помощи.

4) права различных профессиональных и социальных категорий пациентов.

Говоря о первой группе - общие права пациентов, необходимо обратить внимание на права, указанные в ст. 30 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, основными из которых могут считаться права пациента на:

сохранение в тайне информации о факте обращения за медицинской помощью, о состоянии здоровья, диагнозе и иных сведений, полученных при его обследовании и лечении;

информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство;

отказ от медицинского вмешательства;

получение информации о своих правах и обязанностях и состоянии своего здоровья, а также на выбор лиц, которым в интересах пациента может быть передана информация о состоянии его здоровья;

возмещение ущерба в случае причинения вреда его здоровью при оказании медицинской помощи.¹

Рассматривая вторую группу прав пациентов - в области медицинского страхования, важно отметить их тесную связь с действующим в России медицинским страхованием. В Законе РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" определено, что граждане РФ имеют определенные права, основными из которых являются права на:

1) выбор медицинской страховой организации;

2) выбор медицинского учреждения и (или) врача в соответствии с договорами обязательного и добровольного медицинского страхования;

3) получение медицинских услуг, соответствующих по объему и качеству условиям договора, независимо от размера фактически выплаченного страхового взноса;

4) предъявление иска страхователю, страховой медицинской организации, медицинскому учреждению, в том числе на материальное

¹ Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 // Ведомости РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.

возмещение причиненного по их вине ущерба, независимо от того, предусмотрено это или нет в договоре медицинского страхования.¹

Необходимо заметить, что речь в данной статье Закона идет лишь о работающих гражданах с момента заключения ими трудового договора.

Наиболее обсуждаемый вопрос - выбор врача и медицинского учреждения. Зачастую пациент не обладает необходимой информацией. "Чтобы сделать выбор, пациенту нужна информация об их (врачей и лечебно-профилактических учреждений.) деятельности. В первую очередь, интерес представляют сведения о деятельности стационаров, в которых проводятся наиболее значимые для жизни и здоровья пациентов медицинские вмешательства".²

Права пациентов при оказании различных видов медицинской помощи - третья из предложенных групп прав пациентов. Обоснованность выделения такой группы связана с неоднородностью медицинской деятельности как таковой. Даже самые поверхностные суждения неспециалистов о том, что терапия отличается от хирургии, будут справедливыми по отношению к правам пациентов. Если же рассмотреть такие специфические области медицины, как трансплантология, акушерство и гинекология, психиатрия, борьба с туберкулезом и СПИДом, то, вне всякого сомнения, правовой статус пациентов здесь будет иметь существенные различия.

И наконец, четвертая группа прав пациентов - права различных профессиональных и социальных категорий пациентов. Речь идет о правах пациентов, которые относятся к категориям: несовершеннолетних; военнослужащих, граждан, подлежащих призыву на военную службу и поступающих на военную службу по контракту; лиц, задержанных, отбывающих наказание в виде ограничения свободы, ареста, заключенных под стражу, отбывающих наказание в местах лишения свободы либо административный арест; беременных женщин и матерей.

Такой выбор обусловлен положениями раздела V ("Права отдельных групп населения в области охраны здоровья") Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.

Обязанности пациентов представляют собой малоизученную проблему современного юридического обеспечения здравоохранения. А.Н. Пицита полагает, что правовое закрепление данных обязанностей на уровне закона выглядит весьма проблематичным, но на уровне подзаконных актов предусмотреть их вполне реально.¹ Между тем, современное состояние нормативно-правовой базы, богатая история правового регулирования медицинской деятельности в России, влияние морально-этических и биомедицинских факторов свидетельствуют о возможности на теоретико-правовом уровне выделения следующих обязанностей пациента:

¹ Закон РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" // Ведомости РСФСР. 1991. № 27. Ст. 920.

² Лопатенков Г.Я. Права пациента. Практические рекомендации. СПб.: БХВ-Петербург, 2005. С. 60.

¹ А.Н.Пицита. Правовой статус российского пациента. «Журнал российского права». 2005, № 11, с.

соблюдение предписаний врача относительно приема лекарственных средств, соблюдения режима, диеты, которые рекомендованы пациенту в связи с заболеванием;

соблюдение правил внутреннего распорядка лечебно-профилактического учреждения в случае стационарного лечения;

явка на профилактические медицинские осмотры в сроки, указанные медицинским работником;

соблюдение правил поведения, сводящих к минимуму заражение другого лица венерической болезнью или ВИЧ-инфекцией (в случаях, если сам пациент страдает данными болезнями).

Кодекс Республики Башкортостан об охране здоровья граждан ранее содержал статью 34, которая предусматривала следующие обязанности пациента: 1) заботиться о своем здоровье; 2) соблюдать меры предосторожности при контактах с другими лицами в случае информированности о наличии у него заболевания, представляющего опасность для окружающих; 3) информировать медицинских работников о наличии у него заболевания, представляющего опасность для окружающих; 4) соблюдать правила поведения больных в медицинских учреждениях, уважая права других больных и персонала медицинского учреждения. Но в рамках приведения положений Кодекса в соответствие с федеральным законодательством указанная статья признана утратившей силу.

В настоящее время на законодательном уровне закреплены лишь обязанности граждан, находящихся под диспансерным наблюдением в связи с туберкулезом, и больных туберкулезом (ст. 13 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза на территории Российской Федерации»)².

Динамика политического и экономического развития Российской Федерации на протяжении нескольких лет свидетельствует о том, что время создания основ новой государственности, новой социально-экономической модели общества, сопровождаемое переоценкой ценностей, поиском новых путей развития, бурной и не всегда согласованной правотворческой деятельностью, близко к завершению. Сегодня государство может больше внимания уделять проблемам социальной сферы, сферы здравоохранения, проблемам отдельного человека.

Главную цель в сфере здравоохранения определил в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации: «Главная цель модернизации российского здравоохранения – повышение доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения. Из этого, прежде всего следует, что гарантии бесплатной медицинской помощи должны быть общеизвестны и понятны. И по каждому заболеванию должны быть выработаны и утверждены стандарты медицинских услуг – с обязательным перечнем лечебно-диагностических процедур и лекарств, а также с минимальными требованиями к условиям оказания

² «Собрание законодательства Российской Федерации», 2001, № 26, ст. 2581

медпомощи. ...И только дополнительная медпомощь и повышенный уровень комфортности ее получения должны оплачиваться пациентом.»¹

В Конституции Российской Федерации и Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан обобщено лучшее из мирового опыта. Но в ходе их реализации право человека на бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения не должно потерять своего содержания.

Действующее законодательство в части реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на бесплатную медицинскую помощь нуждается в совершенствовании по ряду направлений: определенный объем оказываемой бесплатной медицинской помощи должен обеспечивать не только лечение, но и профилактику, реабилитацию и адаптацию гражданина к нынешним условиям жизни; следует установить виды, формы, основания ответственности для лиц, отказывающихся или ненадлежаще оказывающих в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения бесплатную медицинскую помощь; необходимы подготовленные законодательные акты, регламентирующие: порядок оказания видов бесплатной медицинской помощи, порядок публичного контроля за оказанием медицинской помощи, порядок публичного контроля за расходованием бюджетных средств на оказание бесплатной медицинской помощи.

О необходимости модернизации системы медицинской помощи в Российской Федерации говорится давно. С целью придания импульса преобразованиям в здравоохранении 5 сентября 2005 года Президентом России В. В. Путиным предложен национальный проект «Здоровье». Понятно, что невозможно мгновенно решить все проблемы, накопившиеся в течение десятилетия финансирования этой сферы по остаточному принципу, однако «положительная динамика» уже очевидна. Впервые за последние полтора десятилетия в отрасль направлены средства, которые позволяют рассчитывать на то, что в ближайшие годы уровень оказания медицинской помощи нашему населению будет доведен до среднеевропейского.

Реализация национального проекта в области здравоохранения должна сопровождаться разработкой актов, направленных на:

повышение доступности всех медицинских услуг, но особенно отдельных их видов (например, специализированная помощь) и для отдельных категорий граждан (например, детей, беременных женщин). Предпринимаемые в настоящее время меры по совершенствованию услуг систем образования и здравоохранения ориентированы на придание им следующих характеристик: они должны быть надлежащего качества, описанного в утвержденных стандартах, иметь надлежащее организационное и информационное обеспечение;

искоренение «теневых» платежей в здравоохранении;

повышение эффективности деятельности медицинских учреждений и медицинских работников (исполнение четко установленных функций и

¹ «Российская газета», 2004 год, 27 мая, № 109

стандартов оказания медицинской помощи при установленных стандартах оснащённости медицинских учреждений);

повышение доступности и качества лекарственного обеспечения, особенно отдельных категорий граждан;

профилактику социально обусловленных заболеваний;

повышение охвата медицинских работников профессиональной переподготовкой, улучшение качества профессиональной подготовки и переподготовки кадров;

внедрение инновационных методов в сферу оказания медицинских услуг, в фармацевтическое производство и биотехнологии и другое.

Осуществление комплекса указанных и иных мер должно быть последовательным, взаимосвязанным, сопровождаться развитием организационных структур, соответствующим финансированием. Именно тогда станет возможным считать национальный проект в области здравоохранения элементом системной модернизации отрасли.

Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения

*Садыкова Н.А. зав. сектором
систематизации законодательства и
информационно-правового обеспечения*

В условиях современного государственно-правового развития в стране стремительно формируется новая правовая система. Набирает темпы законотворчество субъектов Российской Федерации. С увеличением общего массива источников права обостряется проблема качества правовых актов и юридической культуры их подготовки и принятия, соотношения актов между собой и их применения. Между тем действующее законодательство неполно регулирует различные аспекты правотворчества и правоприменения. Поэтому актуальная задача системной законодательной регламентации основных сторон правотворческого процесса, упорядочения видов и форм издаваемых нормативных правовых актов, установления их четкого соотношения между собой, толкования и систематизации законодательства.

В условиях федеративного устройства нашего государства его законодательная система имеет два уровня: федеральный и субъектов Российской Федерации. Но эти уровни законодательства взаимосвязаны и попытки их изолированного развития нарушают конституционное единство правовой системы и законодательства. Это единство выражается, прежде всего, в общих целях и принципах законотворчества, в строгой иерархии законодательных и иных правовых актов, в механизмах предотвращения и устранения юридических противоречий¹.

В российской правовой теории и практике появилось мнение, что в нашей стране существует не только два уровня государственной власти, но и два независимых друг от друга уровня законодательства. "Это представление вряд ли правильно, поскольку оно может создать превратное впечатление, что наряду с законами в полном смысле этого слова, т.е. наряду с федеральными законами, существуют законы как бы низшего уровня. К ним относятся законы субъектов Федерации, содержание которых всегда предопределяется федеральными законами и которые поэтому не столь обязательны для исполнения, как законы федерального уровня. Тем самым практически создается опасная основа для отрицания принципа обязательности исполнения каждой правовой нормы, изданной уполномоченным на то органом"².

Наряду с попытками преуменьшить роль законодательства субъектов Федерации, имеет место и гипертрофированное восприятие его самостоятельности. Вряд ли можно согласиться с позицией ряда исследователей, считающих, что субъекты Федерации сформировали относительно самостоятельные отрасли права. Все отрасли российского права

¹ Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Концепции развития российского законодательства. М., 1998. С. 19.

² Крылов Б.С. Концепция развития законодательства в сфере федеративных, региональных и национальных отношений // Концепции развития российского законодательства. М., 1998. С. 45.

имеют конституционные начала, закрепленные в федеральной Конституции. Отрасли права, отнесенные ст. 72 Конституции к предметам совместного ведения, состоят как из федеральных нормативных актов, так и из нормативных актов субъектов Федерации и базируются на общем предмете и методе правового регулирования. Правовые акты субъектов Федерации можно рассматривать как структурный компонент правовой системы России. Нормы права субъектов Федерации имеют общие черты с федеральными нормами, проявляющиеся в схожести структуры, внешней формы выражения, единстве принципов, предмете и методе правового регулирования. Вместе с тем нормы субъектов Федерации имеют и ряд особенностей. Они действуют только на территории субъекта Федерации, в их содержании отражается специфика соответствующего субъекта, они определяются предметом ведения (совместным или субъекта Федерации), а также особенностями предмета и метода правового регулирования¹.

Законодательное регулирование вопросов отнесенных к предметам совместного ведения, имеет целый ряд объективных сложностей, поскольку такое регулирование осуществляется одновременно законодательными органами Федерации и ее субъектов.

Таким образом, следует отметить, что законы субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения являются не столько дополнительным звеном, способствующим созданию комплексного механизма реализации федерального закона, сколько важным элементом самого механизма регулирования в сфере совместного ведения, который "снимает" известную абстрактность общефедеральных норм, наполняя их спецификой региональной практики правоприменения. В этой связи основной задачей развития законодательства в сфере совместного ведения является гармонизация законодательства субъектов Российской Федерации и законодательства Российской Федерации с учетом их системного характера и относительной самостоятельности каждого.

Гармонизация - это процесс обеспечения согласованности правовых актов, соразмерности объема полномочий принявших их субъектов, достижения целей, заданных государственными институтами. Гармонизация законодательства Российской Федерации и ее субъектов в сфере совместного ведения является одной из важных граней оптимизации системы законодательного регулирования в сфере совместного ведения².

На сегодняшний день количество законов всех 89 субъектов Федерации, принятых в сфере совместного ведения, во много раз превышает количество федеральных законов в данной сфере. По подсчетам специалистов, более четырех пятых от общего числа законов субъектов Федерации принимались по предметам совместного ведения³. В настоящее время количество законов субъектов Федерации по предметам их ведения несколько увеличилось, но все

¹ Потапов М.Г. Система норм права и система нормативных правовых актов субъектов Федерации // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 60.

² Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: Учебное и научно-практическое пособие. М., 2000. С. 238.

³ Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации / Отв. ред. А.С. Пиголкин. М., 1998. С. 3

же большинство из них регулирует вопросы, отнесенные к совместному ведению.

Весь правовой массив законодательства субъектов Федерации в сфере совместного ведения можно классифицировать по таким основаниям, как предмет и способ правового регулирования, а также наличие или отсутствие федерального аналога. По данному основанию первую группу законов субъектов Федерации в сфере совместного ведения составляют так называемые общие законы, предмет регулирования которых схож с предметом регулирования соответствующего федерального закона, определяющего основы (общие принципы) правового регулирования по предмету совместного ведения. Например, в социально-культурной сфере действуют Основы законодательства Российской Федерации о культуре и законы субъектов Федерации "о культуре", (закон РБ « О культуре» от 13.07.1993 г. № ВС-18/19); в сфере здравоохранения действуют Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан и законы субъектов Федерации "об охране здоровья" или "о здравоохранении" (Кодекс РБ « об охране здоровья граждан» от 05.11.93 г. № ВС-2121). Такого рода акты принимаются наибольшим числом субъектов Российской Федерации. Они призваны способствовать созданию механизма реализации федеральных норм и определять направление их законодательного регулирования органом субъекта Федерации по соответствующему предмету совместного ведения.

Ко второй группе законов субъектов Федерации в сфере совместного ведения относятся специальные законы, дополняющие федеральное законодательство и имеющие федеральный аналог. Такие законы конкретизируют соответствующий федеральный закон в сфере совместного ведения. При этом их принятие может быть прямо предусмотрено в федеральном законе либо им не запрещено, а вопрос о принятии оставлен на усмотрение самих законодательных органов субъектов. Прямое установление обязанности субъекта Федерации принять собственный специальный закон содержится, например, в Федеральном законе "Об основах муниципальной службы". На его основе в настоящий момент приняты законы практически во всех субъектах Федерации, в частности, Закон Республики Башкортостан от 23 июня 2000 г. № 77-з "О муниципальной службе в Республике Башкортостан"; Закон Тульской области от 22 января 1998 г. № 76-ЗТО "О муниципальной службе в Тульской области".

Примером принятия законов субъектами Федерации в дополнение к соответствующему федеральному закону без прямого закрепления в нем такой обязанности может служить регулирование вопросов, связанных с предотвращением распространения ВИЧ-инфекции. По данному вопросу принят Федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ "О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)". Положения Закона дополняются и конкретизируются соответствующими законами более одной трети субъектов Федерации, например, Законом Краснодарского края от 2 августа 1999 г. № 200-КЗ "О предупреждении распространения в Краснодарском крае

заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)"; Законом Республики Башкортостан от 21 декабря 1998 г. № 209-з "О предупреждении распространения на территории Республики Башкортостан заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)".

Особую группу образуют законы субъектов Федерации, которые имеют аналоги в федеральном законодательстве, но не направлены на дополнение и конкретизацию соответствующих федеральных законов. Принятие субъектами Федерации законов данной группы является реализацией органами государственной власти субъектов Федерации собственных полномочий в сфере совместного ведения. Скажем, целый ряд институтов избирательного законодательства относится к сфере совместного ведения. Следовательно, федеральный законодатель, установив основы правового регулирования, может исчерпывающим образом регулировать выборы в федеральные органы государственной власти. В свою очередь, законодатели субъектов Федерации вправе регулировать выборы на своем уровне, то есть в органы государственной власти субъектов Федерации.

Другой пример - принятие субъектами Федерации законов о различных программах субъектов Российской Федерации по вопросам, отнесенным Конституцией к предметам совместного ведения. В частности, Закон Тульской области от 15 июня 2000 г. № 190-ЗТО "Об областной программе по предупреждению распространения в Тульской области заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции) на 2000-2001 годы "АНТИ-ВИЧ/СПИД". Принятие таких законов также является реализацией полномочий субъектов Федерации по предметам совместного ведения на своем уровне. Целью их принятия является создание в дополнение к федеральным гарантиям механизма обеспечения условий для реализации жителями соответствующего субъекта своих прав и законных интересов на уровне не ниже гарантированного Федерацией.

Следующей группой законов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы, отнесенные к совместному ведению, являются законы, не имеющие аналогов в федеральном законодательстве (их в Республике Башкортостан более 9) и таким образом, дополняющие не определенные федеральные законы, а правовое регулирование по соответствующему предмету совместного ведения в целом. При этом отсутствие федерального закона по тому или иному вопросу из сферы совместного ведения может быть как объективно обоснованно, так и являться пробелом федерального законодательного регулирования.

Отсутствие федеральных законов по ряду вопросов сферы совместного ведения объективно обоснованно, если данные вопросы целесообразно регулировать в законах субъектов Федерации. Так, отсутствует федеральный закон, определяющий порядок создания должностей мировых судей, их замещение и упразднение, а также деятельность мировых судей. Они приняты в субъектах Федерации, в частности, Закон Московской области от 29 декабря 2000 г. № 111/2000-ОЗ "О порядке назначения на должность и деятельности

мировых судей в Московской области" и Закон от 5 декабря 2000 г. № 87/2000-ОЗ "О создании и порядке упразднения судебных участков и должностей мировых судей в Московской области". На уровне Федерации принят лишь Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ "О мировых судьях в Российской Федерации", в котором определены основы статуса мировых судей. Регулирование различных аспектов функционирования института мировых судей является прерогативой субъектов Федерации. В статье 6 названного федерального закона прямо указано, что порядок назначения либо избрания мировых судей определяется в законах субъектов Федерации.

В настоящее время данный институт получил более детальное закрепление в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". К полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации отнесено регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации. В отношении порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, порядка осуществления ими соответствующих полномочий, а также государственного контроля со стороны органов государственной власти субъектов Федерации действует глава IV указанного федерального закона, в которой подчеркивается, что передача должна производиться только законом субъекта Федерации (п. 2 ст. 19). В соответствии с этими положениями в субъектах Федерации принимаются законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (например, в Республике Башкортостан приняты: Закон Республики Башкортостан от 06.07.2006 г. № 334-з "О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по проведению сельскохозяйственной переписи", Закон Республики Башкортостан от 28.12.2005 г. № 260-з "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан"; в Республике Алтай приняты: Закон Республики Алтай от 31 мая 2004 г. № 29-РЗ "О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере использования лесов", Закон Республики Алтай от 16 апреля 2004 г. № 17-РЗ "О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по государственной регистрации актов гражданского состояния", Закон Республики Алтай от 25 июня 2003 г. № 12-32 "О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции").

Понятия, используемые в законодательном регулировании, должны определяться федеральным законодательством и единообразно использоваться в законотворчестве и Федерации, и ее субъектов. В настоящее время нормативные понятия определяются в различных федеральных законах не всегда удачно и согласованно.

В целях дальнейшего совершенствования законодательства субъектов Федерации в сфере совместного ведения законодательным органам субъектов Федерации следует исходить из назначения закона, принятого в сфере совместного ведения. Законодательство субъектов Федерации, имеющее аналоги в федеральном законодательстве, должно дополнять и конкретизировать, а не дублировать федеральное законодательство. Основы, установленные в федеральном законе (например, нормативные понятия), не обязательно переносить в текст закона субъекта Федерации. Достаточно просто дать ссылку на соответствующий федеральный закон.

Законодательство субъектов Федерации, имеющее федеральные аналоги, но регулирующее сферу собственных полномочий субъекта Федерации, должно содержать максимум оригинальных норм, отражающих специфику каждого субъекта. Такая специфика не должна восприниматься как противоречие федеральному законодательству, так как значительная унификация регулирования в сфере полномочий органов государственной власти субъектов Федерации нарушает сам принцип разграничения полномочий по предметам совместного ведения, ставит под сомнение федеративное устройство государства.

В случаях, если закон субъекта Федерации не имеет федерального аналога и объективно не должен его иметь, он обязан соответствовать Конституции РФ, конституции (уставу) субъекта Федерации и основам, установленным в общем для данной отрасли. Если же отсутствие федерального аналога вызвано пробелом федерального законодательства, то федеральному законодателю следует восполнить такой пробел.

Таким образом, законодательство субъектов Федерации в сфере совместного ведения является важным элементом системы регулирования в данной сфере. Основное его назначение состоит в обеспечении условий максимально полной реализации прав и законных интересов жителями соответствующего субъекта Федерации, в повышении уровня социально-правовых гарантий их прав и свобод с учетом специфики субъекта Федерации и возникающих у его населения потребностей.

Анализ показывает, что различные законы имеют неодинаковые способы и механизмы достижения этих целей, что обусловлено различием предметов и характера регулирования в законах субъектов Федерации по разным направлениям законодательного регулирования. Так, одни законы субъектов Федерации призваны конкретизировать федеральные нормы, другие - наполнить их спецификой регионального правоприменения, третьи - самостоятельно урегулировать общественные отношения в рамках полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Вследствие этого проблемы законодательного регулирования в сфере совместного ведения на уровне субъектов Федерации и сама оценка такого регулирования будут дифференцироваться.

Проблемы правовой охраны памятников культуры

Мухаметдинова Л.Б.

*главный специалист отдела
законодательства по социальным
вопросам, систематизации
законодательства и информационно-
правового обеспечения*

В последнее время большую актуальность приобрели вопросы правовой охраны памятников истории и культуры. Проблемы заключаются, во-первых, в том, что в некоторых случаях трудно определить, кто является собственником того или иного памятника культуры: Российская Федерация в целом или субъекты Федерации. Во-вторых, полемика возникает по поводу того, нужна ли в принципе передача из государственной в частную собственность памятников культуры. Наконец, иногда сложно установить, является ли тот или иной объект памятником истории и культуры.

Следует иметь в виду, что наряду с термином «памятники истории и культуры» в законодательстве и практике используется термин "культурные ценности". Обозначают эти термины разные вещи.

Более общим является термин «культурные ценности». Как было отмечено в литературе, под культурными ценностями понимаются особо охраняемые правом вещи, возникшие в результате человеческой деятельности и которые, будучи результатом всеобщего труда, имеют важное историческое, научное, художественное или иное культурное значение для общества¹.

Однако следует отметить, что понятие культурных ценностей в различных правовых актах Российской Федерации дается в различных формулировках. Так, Основы законодательства о культуре² используют родовое понятие культурных ценностей, которое включает и объекты, не зафиксированные на материальном носителе (ст. 3). Согласно указанной статье под культурными ценностями понимаются нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

В то же время согласно статье 7 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей»³ под культурными ценностями понимаются исторические ценности, в том числе связанные с историческими событиями в жизни народов, развитием общества и государства, историей науки и техники, а также относящиеся к жизни и

¹ Сергеев А.П. Гражданско-правовая охрана культурных ценностей в СССР. Л., 1990. С. 32.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 46. Ст. 2615.

³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 20. Ст. 718.

деятельности выдающихся личностей (государственных, политических, общественных деятелей, мыслителей, деятелей науки, литературы, искусства). Указанный закон также использует понятие особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации независимо от времени их создания (п. 1 ст. 9).

Наконец, Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации отнесены объекты недвижимого имущества со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

К объектам культурного наследия в соответствии с указанным Законом относятся:

памятники - отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (в том числе памятники религиозного назначения: церкви, колокольни, часовни, костелы, кирхи, мечети, буддистские храмы, пагоды, синагоги, молельные дома и другие объекты, специально предназначенные для богослужений); мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека, включая все движимые предметы, имеющие к ним отношение, основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки (далее - объекты археологического наследия);

ансамбли - четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения (храмовые комплексы, дацаны, монастыри, подворья), в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным ансамблям; произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары), некрополи;

достопримечательные места - творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации,

историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; культурные слои, остатки построек древних городов, городищ, селищ, стоянок; места совершения религиозных обрядов.

Таким образом, под памятниками истории и культуры понимаются только объекты недвижимого имущества. Определение недвижимости дано в ст. 130 ГК РФ. Из этого определения следует, что речь идет о вещах, то есть материальных, физически осязаемых объектах, имеющих экономическую форму товара.⁴ Недвижимость является особой разновидностью вещей. Ее специфика заключается в том, что это всегда индивидуально определенная вещь.

Согласно ст. 130 ГК РФ все объекты недвижимости могут быть разделены на три группы:

1. Объекты недвижимости, которые недвижимы по своей природе (земля, участки недр, обособленные водные объекты).

2. Объекты, которые прочно связаны с землей, и их перемещение влечет несоизмеримый ущерб их назначению (здания, сооружения и т.д.).

3. Объекты, которые по своей физической природе являются движимыми, но законодатель отнес их к недвижимости⁵.

Спецификой недвижимого имущества является возможность использования этого имущества только в условиях более или менее постоянного нахождения на определенном земельном участке, а для объектов, не связанных с землей и предназначенных для перемещения людей и грузов, особым условием является место их использования - это водное, воздушное или космическое пространство.

Как правильно отмечено в литературе, недвижимые по природе вещи в соответствии с указанной статьей можно условно разделить на два вида: а) природные ресурсы (земельные участки, недра, обособленные водные объекты, которые являются недвижимыми в силу своих естественных свойств); б) объекты, которые отнесены законом к недвижимости в силу их прочной связи с землей (здания, сооружения и т.д.)⁶.

Памятники истории и культуры прямо не указаны в перечне недвижимого имущества, данного в ст. 130 ГК РФ. В основном они могут быть отнесены к зданиям и сооружениям, однако многие из них находятся в таком разрушенном состоянии, что их трудно назвать таковыми. Возникает вопрос, относятся ли разрушенные здания к памятникам культуры и какой процент разрушения необходим для того, чтобы констатировать их полное физическое уничтожение. Представляется, что этот вопрос должен быть решен в законодательстве более четко.

Следует отметить, что понятию памятника истории и культуры законодатель придает особый смысл, который заключается в том, что объекты, признаваемые памятниками истории и культуры, подчиняются особому

⁴ Гражданское право / Под ред. Е.А. Суханова Т. 1. М., 1999. С. 300.

⁵ Сделки с недвижимостью - оформление без нотариуса: Государственная регистрация. Образцы документов. Комментарий и нормативные акты. М., 2002. С. 14.

⁶ Комментарий к ГК РФ (ч. 1) / Под ред. В.П. Мозолина и М.Н. Малеиной М., 2004. С. 305.

правовому режиму и находятся под особой правовой охраной. Для того, чтобы тот или иной объект получил особую правовую охрану, необходимо, чтобы он был признан таковым в установленном законом порядке. При этом следует иметь в виду, что каких-либо объективных признаков для признания их таковыми не существует. Каждый раз этот вопрос решается в индивидуальном порядке на основании заключения специалистов.

Памятники истории и культуры могут находиться в собственности любого субъекта гражданских прав, однако большая часть памятников истории и культуры находится в федеральной государственной собственности. О слабых возможностях государства предоставить адекватную охрану памятникам культуры свидетельствует тот факт, что за последние десять лет Россия, по данным Министерства культуры Российской Федерации, утратила 346 памятников федерального значения.⁷

В связи с этим все чаще ставится вопрос о необходимости передачи памятников культуры из федеральной собственности в собственность других субъектов гражданского права. Речь не обязательно идет об их передаче в частную собственность. Так, весьма актуальной является проблема передачи памятников культуры из федеральной собственности в собственность субъектов Федерации. Проблема заключается в том, что правовое регулирование разграничения объектов, которые должны находиться в федеральной собственности и собственности субъектов Федерации (в том числе и памятников культуры), весьма несовершенно.

В настоящее время основополагающим правовым актом, регулирующим эти вопросы, является Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»⁸. Указанное Постановление содержит немалое количество норм, неоднозначно истолковываемых правоприменительными органами. К ним относятся и положения, регулирующие порядок разграничения государственной собственности на объекты, являющиеся памятниками истории и культуры.

Следует прежде всего обратить внимание на неудачную формулировку п. 3 раздела I приложения 1 к Постановлению № 3020-1. Согласно этому пункту исключительно к федеральной собственности отнесены объекты историко-культурного и природного наследия и художественные ценности, учреждения культуры общероссийского значения, расположенные на территории Российской Федерации. Редакция данной правовой нормы допускает неоднозначное толкование. При ее буквальном толковании можно прийти к выводу, что все объекты историко-культурного наследия являются федеральной собственностью. Однако, как известно, объекты исторического и культурного наследия подразделяются на объекты (памятники истории и

⁷ Барская доля // Коммерсант. 2002. 18 апреля.

⁸ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

культуры) федерального (общероссийского), регионального и местного значения. В целях сохранения историко-культурного наследия России наиболее значимые объекты включаются в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия Российской Федерации.

Как было отмечено в литературе⁹, некоторое время назад как арбитражные суды, так и органы по управлению государственным имуществом рассматривали указанный пункт Постановления № 3020-1 как основание для отнесения всех памятников истории и культуры независимо от их категории исключительно к федеральной собственности. При этом слова "общероссийского значения" понимались как относящиеся только к учреждениям культуры. Однако вскоре стало очевидно, что указанное Постановление противоречит другим правовым актам и, в частности, Основам законодательства РФ о культуре.

В настоящее время судебная практика изменилась и слова «общероссийского значения» распространяются также на объекты историко-культурного наследия.

Согласно действующему законодательству исключительно к федеральной собственности относятся:

- в соответствии с п. 6 Положения об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 30 ноября 1992 г. № 1487¹⁰, все объекты, внесенные в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации;

- памятники истории и культуры общероссийского значения, включенные в Перечень, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. № 176¹¹.

Памятники истории и культуры местного значения могут находиться не только в муниципальной собственности, но и в собственности иных публично-правовых образований, в том числе в федеральной собственности. Так, согласно п. 1 ст. 48 Закона об объектах культурного наследия объекты культурного наследия независимо от категории их историко-культурного значения могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, частной собственности, а также в иных формах собственности, если иной порядок не установлен федеральным законом.

Таким образом, на основании вышеизложенного необходимо во-первых, устранить в законодательстве противоречия в отношении термина «памятники истории и культуры», во вторых, принять на федеральном уровне закон о порядке разграничения собственности на объекты культурного наследия.

⁹ Есенина О.А. Проблемы разграничения собственности на памятники истории и культуры // Право и экономика. 2001. № 4. С. 32.

¹⁰ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 49. Ст. 2936.

¹¹ СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 734.

Некоторые аспекты совершенствования законодательства, регулирующего вопросы экономического развития Республики Башкортостан

Дильмухаметов С.Р.

*главный специалист отдела
законодательства по социальным
вопросам, систематизации
законодательства и информационно-
правового обеспечения*

Правовые основы экономического развития субъектов Российской Федерации составляют часть их конституционно-правового статуса. Они представлены актами как федерального, так и регионального уровней. Это обусловлено рядом конституционных положений, определяющих, прежде всего, федеративный характер устройства Российского государства и вытекающих из него полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации (ст. 71 – 74, 76 Конституции Российской Федерации). Принципиальное значение здесь имеют также положения ст. 5, 8 и 9 Конституции Российской Федерации. В указанных статьях закреплены основные принципы экономического развития федеративного государства, неотъемлемым элементом которого являются экономики субъектов Федерации.¹

Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» возлагает на соответствующие органы государственной власти регионов ряд полномочий, в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития субъекта Российской Федерации, привязывая осуществление данных полномочий к финансовым ресурсам собственного бюджета. Вместе с тем, федеральным законодателем установлены требования о соблюдении правил единства экономического пространства Российской Федерации, приоритета интересов прав граждан, обеспечении законодательного регулирования данной области отношений в соответствии с установленными принципами разграничения предметов ведения и полномочий. Это в свою очередь означает проведение единой экономической политики в отношении всех субъектов Российской Федерации, основанной на равноправии субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти; равноправии хозяйствующих субъектов, независимо от места их регистрации и деятельности, обеспечении свободного перемещения товаров, услуг, финансовых средств, трудовых ресурсов на всей территории государства².

Как можно наблюдать, законодательство затрагивающее вопросы экономического развития присутствует практически во всех отраслях права и

¹ Собянин С.С. Правовое регулирование экономического развития субъектов Российской Федерации. // Журнал российского права, 2005, № 7.

² Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2002. С. 165.

весьма многогранно, хотя несомненно ее костяк формируют налоговая, бюджетная и финансово-кредитная сфера государственного управления. Особенностью рассматриваемых отношений также является тот момент, что те или иные полномочия, которые можно отнести к вопросам экономического развития, присуще всем уровням публичной власти, как Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, органам местного самоуправления.

В условиях ощутимого сокращения налоговых доходов субъектов Российской Федерации за период с 1998 года по сегодняшний день, когда доля отдельных федеральных регулирующих налогов (прежде всего НДС, акцизы) либо изымается или сокращена в части, подлежащей зачислению в региональные бюджеты, когда отдельные виды налогов переданы, либо установленные их доли подлежат перечислению в местные бюджеты (единный налог на вмененный доход, налог на доходы физических лиц и др.), когда перечень собственных налоговых доходов субъектов Российской Федерации ограничен тремя видами, актуален вопрос поиска альтернативных источников дохода в допустимых федеральным законодательством формах. По данным Министерства Финансов Республики Башкортостан доходы от неналоговых поступлений в бюджете Республики Башкортостан на 2006 год равны 8 процентам от общей суммы. Основную долю неналоговых доходов регионов, как правило, формируют отчисления от части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами Российской Федерации и в размерах, устанавливаемых законами субъектов Российской Федерации, а также доходы от прибыли находящихся в собственности открытых акционерных обществ либо доходы от владения акциями (паями, долями) иных хозяйственных обществ.

В данной связи следует отметить, что в соответствии с Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» идет речь о создании коммерческой организации, не наделенной правом собственности на имущество, которой переданная государственная собственность принадлежит на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления. Фактически данная форма коммерческой деятельности организуется с целью извлечения прибыли от участия государственной собственности в хозяйственном обороте, за исключением случаев, установленных федеральным законодательством. На практике экономически несостоятельные унитарные предприятия, акционерные общества либо доли в их уставном капитале, находящиеся в государственной собственности и иное недвижимое имущество, в отношении которых государство не справляется с функциями собственника и не получает надлежащей отдачи, реализуются в порядке приватизации. Вместе с тем имеется альтернативный механизм повышения эффективности от использования государственной собственности.

Закон Республики Башкортостан «Об управлении государственной собственностью Республики Башкортостан» определяет компетенцию соответствующих органов государственной власти Республики Башкортостан,

устанавливает способы управления государственным имуществом, источники формирования имущества организаций, создаваемых с использованием государственной собственности, затрагивает вопросы управления принадлежащими Республике Башкортостан долями (акциями) в уставных капиталах хозяйственных обществ, предусматривает механизм контроля за вышеуказанными процессами. Вместе с тем, рассматриваемый Закон Республики Башкортостан не отражает всех возможностей, могущих способствовать развитию регионального экономического потенциала, в рамках предусматриваемых или допускаемых федеральным законодательством.

В частности, в российском праве созданы условия для широкого использования государственной собственности на основе договорных отношений с хозяйствующими субъектами. Вместо приватизации, осуществляемой в соответствии с федеральным законодательством, Законом Республики Башкортостан «О приватизации государственного имущества Республики Башкортостан», соответствующей ежегодной программой, когда речь идет о потере права собственности, возможно использование различных форм передачи государственной собственности в хозяйственный оборот с целью извлечения прибыли.

Бюджетный кодекс Российской Федерации в статьях 41 – 43, 57 допускает получение субъектами Российской Федерации неналоговых доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты соответствующих налогов и сборов, включая средства: получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности; получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, под залог, в доверительное управление; другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Согласно положениям статей 2, 124, 125 Гражданского кодекса Российской Федерации участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются субъекты Российской Федерации на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицам, и к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Таким образом, в вопросе повышения эффективности использования государственной собственности субъектов Российской Федерации с целью извлечения прибыли, перспективным видится следующее.

В качестве одного из инвестиционных механизмов развития экономики, а также средством обеспечения эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, являются концессионные соглашения. По данному вопросу в июле 2005 года принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях», регулирующий

отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений, определяющий гарантии прав и законных интересов сторон концессионного соглашения.

В рамках своей компетенции публичные органы могут соответственно от имени Российской Федерации, субъекта Федерации или муниципального образования вступать в гражданский оборот, приобретая или осуществляя подобающие права и обязанности. Концессионное соглашение предполагает, что орган местного самоуправления, выступающий от муниципального образования, вправе выступать в установленном порядке в качестве концедента, предоставляющего в эксплуатацию частным лицам объекты в сфере общественных и коммунальных услуг (это могут быть, в частности, общественный транспорт, водоотведение, городское хозяйство и т.д.). В результате такого рода действий публичных органов участниками гражданских правоотношений становятся публично-правовые образования (Российская Федерация, субъект Федерации или муниципальное образование), которые, как обычно отмечается, «созданы не для участия в гражданских правоотношениях, которое носит для них вынужденный, вспомогательный по отношению к основной деятельности характер».¹

По сути, концессионным соглашением является договор, по которому одна сторона – орган публичной власти (концедент), а в нашем случае Республики Башкортостан, передает другой стороне – индивидуальному предпринимателю, российскому или иностранному юридическому лицу либо действующим без образования юридического лица по договору о совместной деятельности двум и более указанным юридическим лицам (концессионер) права по созданию либо реконструкции объектов концессионного соглашения, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать концеденту, а также право осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, где концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления оговоренной деятельности.

Объектом концессионного соглашения является недвижимое имущество, входящее в состав таких комплексных объектов, как автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры, объекты железнодорожного транспорта, объекты трубопроводного транспорта, аэродромы, гидротехнические сооружения, объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии, системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства (в том числе объекты водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий),

¹ Недействительность в гражданском праве: проблемы, тенденции, практика: Сборник статей // Отв. ред. М.А. Рожкова. М.: Статут, 2006.

транспорт общего пользования, объекты, используемые для осуществления лечебно-профилактической, медицинской деятельности, организации отдыха граждан и туризма, объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта и иные объекты социально-культурного и социально-бытового назначения.

Положительной стороной концессионных соглашений является гибкость самого договора, поскольку законодатель жестко не оговаривает его отдельные элементы, такие как: кому будет принадлежать имущество, включая исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, созданное или приобретенное концессионером при исполнении концессионного соглашения; кто из сторон несет расходы на исполнение обязательств по концессионному соглашению и другие моменты. Концессионным соглашением может предусматриваться предоставление концедентом во владение и в пользование концессионера дополнительно иного имущества, принадлежащего концеденту на праве собственности, образующего единое целое с объектом концессионного соглашения и (или) предназначенного для использования по общему назначению для осуществления концессионером деятельности, предусмотренной концессионным соглашением. Помимо этого, концессионным соглашением могут устанавливаться обязательства концессионера в отношении такого имущества по его модернизации, замене морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием, иному улучшению характеристик и эксплуатационных свойств такого имущества. Но основным аспектом является возможность органов государственной власти (муниципальных образований) переложить тяжелую ношу бремени содержания, эксплуатации, а также создания и реконструкции объектов общественной и социальной инфраструктуры на ответственных хозяйствующих субъектах, обладающих надлежащей возможностью, а также извлекать прибыль от этого, включая попутное решение собственных обязательств перед населением, сохраняя соответствующее имущество в собственности государства и органов местного самоуправления.

Помимо концессионных соглашений перспективным видится более активное использование в вопросе повышения эффективности распоряжения государственной собственностью иных договорных методов, предусматриваемых Гражданским кодексом Российской Федерации. Сюда можно отнести и доверительное управление имуществом, коммерческую концессию, разнообразные формы участия государства в деятельности хозяйственных обществ и иных коммерческих организаций. При этом целесообразным представляется экономическая стратегия, направленная на сохранение объектов государственной собственности, а также направленная на повышение экономической отдачи от находящегося в распоряжении имущества.

В вышеуказанной связи полагаю возможным дополнение Закона Республики Башкортостан «Об управлении государственной собственностью Республики Башкортостан» нормами, учитывающими возможность передачи собственности Республики Башкортостан на основе договорных отношений в управление и распоряжение индивидуальных предпринимателей и

юридических лиц. Помимо этого необходимы законодательные требования к эффективности управления государственной собственностью Республики Башкортостан, установление четких оснований для передачи надлежащего имущества в распоряжение хозяйствующих субъектов, а также установление минимальных нормативов экономической отдачи в пользу Республики Башкортостан от данной деятельности.

В вопросе совершенствования федерального законодательства в рамках исследуемой тематики, перспективным видится расширение отдельных сфер ведения регионов. Например, в настоящее время субъекты Федерации практически полностью устранены от участия в решении ряда вопросов социально-экономического развития региона, как недропользование, использование и охрана водных объектов). В частности, концентрация на федеральном уровне всех полномочий, связанных с водными отношениями, негативно сказывается на оперативном решении водохозяйственных проблем регионального уровня, ведет к недостаточному учету экономических, экологических интересов субъектов Федерации при предоставлении водных объектов в пользование, осуществлении мер по их охране и восстановлению. Поэтому целесообразно рассмотреть вопрос о наделении органов государственной власти субъектов Федерации полномочиями по владению, пользованию, распоряжению и управлению обособленными водными объектами, за исключением водных объектов, находящихся в собственности Российской Федерации, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. Такие полномочия могут осуществляться органами государственной власти субъектов Федерации самостоятельно за счет региональных бюджетов (без учета субвенций из федерального бюджета). За счет субвенций из федерального бюджета могут устанавливаться и отдельные полномочия в сфере сельского хозяйства. Это, например, могут быть полномочия, в настоящее время осуществляемые территориальными органами и учреждениями Федерального агентства по сельскому хозяйству (в том числе в области семеноводства, защиты растений, мелиорации земель и др.). Это позволит вовлечь сельскохозяйственные земли в экономический оборот, обеспечить комплексный подход к использованию земель в субъекте Федерации, повысить их доходность и т.п. Естественно, что реализация подобных прав регионов потребует внесения соответствующих изменений в отраслевое федеральное законодательство.

Правовое обеспечение экологического воспитания в Республике Башкортостан

*Ахмедьянов Д.А., депутат
Государственного Собрания - Курултая
Республики Башкортостан
Афанасьева О.Г., аспирант
кафедры философии Башкирского
государственного медицинского
университета*

Развитие современной цивилизации характеризуется резким ухудшением качества окружающей среды. В той или иной мере ставится вопрос о проблемах и дальнейшей судьбе цивилизации. Обращаясь к различным статистическим данным, можно сказать, что состояние природных объектов, ресурсов и комплексов во всем мире сильно ухудшилось за последнее столетие. Огромное накопление антропогенных трансформаций и их необратимость позволяют говорить об экологическом кризисе цивилизаций. Анализируя причины возникновения экологического кризиса, можно сделать вывод, что ситуация возникла в основном из-за несоответствия между природообразовательной деятельностью человека, прежде всего потреблением естественных ресурсов, и возвратом в природную среду остаточных продуктов производства и жизнедеятельности человека, а также процессами, регулирующими динамический природный баланс в экосистеме планеты в целом и на различных уровнях ее организации.

Состояние окружающей природной среды неоднократно рассматривалось на крупных международных экологических форумах ООН, из которых важнейшим является Конференция ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, 1992 год. В России Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 года № 440 была утверждена Концепция перехода Российской Федерации на устойчивое развитие¹. При разработке данной Концепции были учтены важнейшие документы и методические материалы мирового сообщества, такие, как Резолюция межправительственной конференции по вопросам окружающей среды (Тбилиси, 1977), Рекомендации международной конференции «Образование для устойчивого будущего» (Солоники, 1997), материалы европейского совещания экспертов «Устойчивое развитие и экологическое образование» (Нидерланды, 1999), а также использованы материалы Проекта «Национальная стратегия экологического образования в Российской Федерации» (2000).

В Республике Башкортостан также уделяется повышенное внимание состоянию окружающей среды. Благодаря реализации комплексных программ «Экологическая безопасность Республики Башкортостан» на период 1996 – 2000 годы, утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики

¹ СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

Башкортостан от 7 мая 1996 № 162, и «Экологическая безопасность Республики Башкортостан» на 2001 – 2005 годы, утвержденная постановлением Кабинета Министров Республики Башкортостан от 24 мая 2001 года № 107¹, на большей части территории республики удалось стабилизировать техногенное загрязнение атмосферного воздуха, водных объектов, почвы и других природных объектов.

Осуществление конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и конституционной обязанности каждого по сохранению природы, окружающей среды в целях обеспечения экологической безопасности, как важнейшей государственной задачи, требует высокой экологической культуры граждан, достигаемой в процессе непрерывного экологического образования. Функционирование системы непрерывного экологического образования в Республике Башкортостан осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 года «Об образовании» на основе реализации политики в области экологического образования и определяется Законом Республики Башкортостан от 14 января 1997 года № 70-з «Об экологическом образовании в Республике Башкортостан»².

Одним из важнейших условий устойчивого развития республики и обеспечения экологической безопасности является повышение уровня экологического воспитания и культуры населения, то есть постоянно формируемых и передаваемых от поколения к поколению знаний и опыта человека в его взаимодействии с окружающей средой, способствующих формированию гуманистических, нравственно-этических ценностей, гармонизации жизнедеятельности и здорового образа жизни. Обеспечение экологической безопасности страны, как одного из ключевых условий выживания государства, предполагает смену существующих экономических приоритетов на экологические во всех аспектах государственной политики, что невозможно без соответствующего изменения сознания людей и системы ценностей общества в целом, понимания сути экологических проблем и участия каждого человека в их решении. Формирование ответственного отношения граждан к окружающей среде продолжительно по времени и связано с переходом от потребительского стереотипа поведения к экологическому. Оно должно быть системным, начиная с законодательного уровня, и может быть обеспечено по мере повышения экологической культуры общества как составляющей природоресурсного и природоохранного законодательства и развития принципов ее законодательного обеспечения.

В 1998 году Кабинетом Министров Республики Башкортостан утверждена Программа «Экологическое образование Республики Башкортостан на 1998-2001 годы»³. В комплексные программы «Экологическая безопасность

¹ Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан, 2001. № 10 (130). Ст. 756.

² Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан, 1997. № 8 (62). Ст. 475.

³ Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан, 1998. № 12 (78). Ст. 771.

Республики Башкортостан» на периоды 1996-2000 годы и 2001-2005 годы включены подпрограммы «Экологическое образование и воспитание». В настоящее время организация системы непрерывного экологического образования и воспитания в Республике Башкортостан осуществляется в рамках республиканской целевой программы «Экология и природные ресурсы Республики Башкортостан (2004 – 2010 годы)», утвержденная Указом Президента Республики Башкортостан от 18 февраля 2004 года № УП-103¹.

Экологическое образование и воспитание как основа укрепления национальной безопасности страны направлено на обеспечение долгосрочных интересов государства и воспринимается обществом как фактор устойчивого развития. Экологическое воспитание населения, в особенности молодого поколения страны, призвано сформировать новую экологическую этику общества в целом, в том числе экологически грамотный стереотип поведения, новое общественное сознание. Это позволит на любом уровне принимать и осуществлять экологически грамотные управленческие решения, основанные на достаточной осведомленности об экологических последствиях хозяйственной деятельности.

Продолжая работу по развитию экологического законодательства и законодательного регулирования основ экологической культуры, принята новая редакция Федерального закона «Об охране окружающей среды», который опирается на фундаментальные положения Конституции Российской Федерации, закрепившей основные права человека, в том числе – на благоприятную окружающую среду. В статье 3 данного Федерального закона к основным принципам охраны окружающей среды отнесены организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры.

Также Государственной Думой Российской Федерации рассматривается проект федерального закона № 90060840-з «Об экологической культуре», который направлен на регулирование отношений органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, возникающих в процессе формирования в обществе экологической культуры, а также определяет основные принципы государственного регулирования в этой области, направленного на реализацию конституционных прав человека на благоприятную окружающую среду и конституционные обязанности каждого по сохранению природы и окружающей среды в целях обеспечения экологической безопасности страны и каждого человека.

Основными принципами государственного регулирования в области экологической культуры в соответствии с проектом федерального закона «Об экологической культуре» являются:

системность, комплексность и непрерывность экологического образования, воспитания и просвещения; формирование, в первую очередь у

¹ Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2004. № 6 (180). Ст. 339.

обучающихся в системе образования, ценностных ориентации и нравственных норм поведения, а также получение знаний и практических навыков в области экологии, экологической безопасности, рационального природопользования и охраны окружающей среды;

экологизация учебных предметов системы образования; включение вопросов экологии и экологической безопасности в программы подготовки специалистов для системы образования, а также в программы послевузовского образования; экологическое просвещение населения, воспитание основ экологической культуры во всех сферах жизни и деятельности;

обязательность необходимой экологической подготовки руководящих работников, научных работников и специалистов, связанных с деятельностью, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, а также специалистов, ведущих эколого-просветительскую деятельность; включение в перечень обязательных требований экологической аттестации руководителей и специалистов лицензируемых видов деятельности, оказывающей вредное влияние на окружающую среду и здоровье людей;

согласованность действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц;

государственная поддержка, экономическое стимулирование конкретной деятельности по развитию экологической культуры в Российской Федерации, направленная на решение задач по сохранению и восстановлению окружающей природной среды, ресурсосберегающему природопользованию;

международное сотрудничество в сфере экологической культуры

Законодательное обеспечение регулирования отношений, возникающих в процессе формирования в обществе экологической культуры и образования послужит залогом воспитания экологически просвещенного поколения, принятия экологически обоснованных управленческих решений органами государственной власти и органами местного самоуправления всех уровней.

Только высокий уровень экологического правосознания общества не допустит экологического кризиса и техногенных катастроф любого масштаба в залог выживания и процветания будущих поколений человечества. Формирование экологической культуры станет основой возрождения общества.

СОДЕРЖАНИЕ

	стр.
Предисловие.....	3
Зиганшин Н.Ф., Ямалетдинов Р.Р. Проблемы реализации части 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации (согласительные процедуры).....	5
Янбекова Г.Г., Бессолицына Е.А. Выборы в региональные парламенты: тенденции и перспективы	17
Батыршин И.Р. К вопросу о статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации	24
Мухаметдинов Ш.Р. Проблемы приватизации земель сельскохозяйственного назначения в Республике Башкортостан	31
Золотова С.Н. О проблемах взаимодействия отдельных положений Гражданского и Жилищного кодексов Российской Федерации	37
Мансурова А.Х. Межбюджетные отношения в системе местного самоуправления	41
Ахметова Ю.Ф. Правовые проблемы изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд	46
Еникеева В.А. Проблемы реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. Правовой статус пациента.	50
Садыкова Н.А. Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения.....	58
Мухаметдинова Л.Б. Проблемы правовой охраны памятников культуры.....	64
Дильмухаметов С.Р. Некоторые аспекты совершенствования законодательства, регулирующего вопросы экономического развития Республики Башкортостан	69
Ахмедьянов Д.А., Афанасьева О.Г. Правовое обеспечение экологического воспитания в Республике Башкортостан	75