

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

ВЫПУСК 6

Уфа
2010

УДК 349.3:364(470.57)
ББК 67.405(2 Рос.Баш)
3-19

Законодательные исследования. Выпуск 6 / Секретариат Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан. – Уфа: Диалог, 2010. – 118 с.

ISBN 978-5-94524-111-4

© Секретариат Государственного Собрания –
Курултая Республики Башкортостан, 2010

ПРЕДИСЛОВИЕ

Секретариат Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан предлагает Вашему вниманию шестой выпуск сборника «Законодательные исследования».

Научно-исследовательская деятельность становится неотъемлемой частью законотворческого процесса Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, что позволяет выявлять слабые места, определять проблемные точки законодательства как Республики Башкортостан, так и Российской Федерации в целом.

В настоящий сборник включены 14 исследовательских работ по следующим актуальным темам: участие Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан в федеральном законодательном процессе; правовое обеспечение реализации концепции устойчивого развития Российской Федерации; правовое регулирование отношений в сфере обеспечения эффективного функционирования предпринимательской деятельности; демографическая политика Российской Федерации; применение информационных технологий в законодательном процессе; правовое обеспечение государственной мо-лодежной политики; о необходимости усиления ответственности за нарушение требований противопожарной безопасности; рассмотрены проблемы формирования местных бюджетов, развития сельского хозяйства, использования юридической терминологии в законах, выселения граждан из жилых помещений, осуществления органами местного самоуправления полномочий в сфере физической культуры и спорта, вопросы совершенствования законодательства об обращении граждан, о государственной гражданской службе Российской Федерации.

При выборе темы исследования их авторы исходили прежде всего из ее актуальности, политической, экономической и социальной значимости для республики. Сами исследования представляют собой комплексный переработанный информационный материал на основе системного анализа действующего законодательства по

отдельно взятым направлениям. Исследования проведены на основе анализа федерального и республиканского законодательства, международного опыта и практики их правоприменения.

Несомненным достоинством исследовательских работ, включенных в данный сборник, является то, что авторы наряду с изучением конкретной проблемы правоприменительной деятельности также предлагают пути ее решения через внесение изменений в действующее законодательство, разработку и принятие новых нормативных правовых актов.

Настоящий сборник законодательных исследований в деятельности Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан может быть использован для подготовки законов Республики Башкортостан, законодательных инициатив в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОБРАНИЯ – КУРУЛТАЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Н. Ф. ЗИГАНШИН,
*заместитель Руководителя Секретариата
Государственного Собрания – Курултая
Республики Башкортостан*

Реализация права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) является основной формой участия парламентов субъектов России в федеральном законодательном процессе. Так, Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан с 2000 по 2010 год в Государственную Думу было внесено 116 законопроектов, пять из которых стали федеральными законами. Например, в 2009 году принят Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающий установление административной ответственности за нарушение правил оборота наркотических средств.

О повышении активности деятельности республиканского парламента по реализации права законодательной инициативы свидетельствует тот факт, что с 1995 по 1999 год Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан было внесено лишь 2 проекта федеральных законов.

Положительную роль в упорядочении законотворческой деятельности играют разработанные в Государственной Думе Методические рекомендации по подготовке и оформлению законопроектов.

Заслуживает одобрения инициатива Аппарата Государственной Думы об оказании законодательным органам Российской Федерации правового содействия в предварительной правовой оценке проектов федеральных законов до их официального внесения в Государственную Думу, что позволяет повысить качественный уровень вносимых законопроектов.

Результаты рассмотрения законодательных инициатив Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан за

последние годы показывают положительные тенденции в данном процессе, однако ситуация далека от идеальной. В силу ряда объективных и субъективных причин они не всегда находят должной поддержки. При этом причины отклонения проектов, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации, в ряде случаев носят формальный и необъективный характер.

Так, проект федерального закона «О внесении изменения в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» предусматривает устранение несоответствия данного Федерального закона с Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2005 года в части установления согласования кандидатуры на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Указанная инициатива депутатами Государственной Думы была отклонена, несмотря на то, что необходимость внесения соответствующих изменений в федеральные законы была предусмотрена в самом Указе Президента.

Не поддержали депутаты Государственной Думы инициативу республиканского парламента по отнесению к вопросам местного значения регулирования численности безнадзорных животных. Следует отметить, что проблема законодательного урегулирования данного вопроса назрела давно. Большинство субъектов Российской Федерации поддержали инициативу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, но Государственная Дума отклонила инициативу, полагая, что полномочия по регулированию численности безнадзорных животных должны осуществляться органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, т. к. вопросы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения отнесены к полномочиям субъектов Российской Федерации. Если следовать логике федерального законодателя, то и вывоз мусора, обустройство мест складирования бытовых отходов также должны осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Примером несколько иного плана является проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и Семейный кодекс Российской Федерации по вопросам усыновления, опеки и попечительства», внесенный Госу-

дарственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан в марте 2009 года. Данный проект предусматривает запрет на усыновление детей, установление опеки (попечительства) лицами, имеющими на момент усыновления, установления опеки (попечительства) судимость за преступление против личности, а также запрет на назначение опекунами (попечителями) лиц, не имеющих постоянного места жительства. Концепция законопроекта с небольшими замечаниями получила положительное заключение Правительства Российской Федерации, ответственного комитета Государственной Думы и комитета-соисполнителя. Однако законопроект был отклонен в связи с тем, что позднее, в июле 2009 года, был внесен аналогичный альтернативный законопроект, авторами которого стали депутаты Государственной Думы. Для законодателей республики, конечно, главное, чтобы их предложения не остались незамеченными и обрели силу закона, но все же полагаем, что замечания к законопроекту, предложенному парламентом Башкортостана, возможно было устранить путем внесения в него поправок, подготовленных самими депутатами Государственной Думы.

Анализ отклоненных инициатив показывает, что причины отклонения имеют не только правовой характер. Причина видится и в том, что понимание значимости проекта в регионах существенно отличается от позиции федерального законодателя. Между тем считаем, что законодательные инициативы субъектов Федерации требуют большего внимания к себе со стороны Государственной Думы. Региональные органы государственной власти ближе к населению, к тем проблемам, которые существуют на их территориях, лучше понимают потребности своих жителей.

Полагаем, что одной из форм совершенствования участия субъектов Российской Федерации в реализации права законодательной инициативы в Государственной Думе должно стать создание механизма объединения позиций региональных законодателей, внесение ими законопроектов на основе заключаемых между ними соглашений о сотрудничестве или консолидированных законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, что делало бы инициативу более весомой и аргументированной.

Этот механизм достаточно подробно разработан при содействии Совета Федерации, и уже внесены в Государственную

Думу ряд подобных законодательных инициатив, но эффективность его будет крайне низка без урегулирования данного механизма в Регламенте Государственной Думы.

В качестве гарантии учета мнения субъектов Российской Федерации в Регламенте Государственной Думы необходимо предусмотреть обязательность рассмотрения проектов консолидированных законодательных инициатив в течение определенного срока. Кроме того, следует предусмотреть норму, согласно которой в случае внесения ответственным комитетом предложения об отклонении инициативы региона, поддержанной более чем половиной субъектов Российской Федерации, должна создаваться согласительная комиссия с участием депутатов соответствующего комитета, членов Совета Федерации и депутатов регионального парламента, внесшего указанную инициативу.

Важным аспектом повышения статуса региональных инициатив является активное вовлечение Совета Федерации в процесс содействия в подготовке и дальнейшей поддержке инициатив субъектов Российской Федерации. Качественная подготовка законопроекта требует наличия полной информации о состоянии конкретных правоотношений по всем регионам страны. Подавляющее большинство региональных парламентов такой информацией не обладают. Поэтому наиболее сложным этапом подготовки законопроекта является финансово-экономическое обоснование.

В связи с этим заслуживает поддержки стремление Совета Федерации организовать кураторство законодательных инициатив законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и отслеживать их судьбу на протяжении всей процедуры рассмотрения.

Важной формой участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе является направление отзывов и предложений при рассмотрении федеральных законов по предметам совместного ведения. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательные органы субъектов Российской Федерации в тридцатидневный срок представляют в Государственную Думу отзывы на проекты федеральных законов. Также тридцатидневный срок дается для представле-

ния в Государственную Думу поправок. Однако специфика работы законодательных органов, в том числе и Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, не всегда позволяет уложиться в указанные сроки. Как правило, большинство парламентов в России проводят заседания раз в месяц. В связи с этим актуальным представляется увеличение указанных сроков до 40–45 дней.

Подобные законодательные инициативы уже вносились законодательными органами субъектов Федерации, но отклонялись по причине нежелания удлинять временные рамки федерального законодательного процесса. Между тем отдельные законопроекты, даже будучи актуальными, порою годами рассматриваются в Государственной Думе. Полагаем, что дополнительные 10–15 дней не смогут отрицательно сказаться как на качестве, так и на времени рассмотрения проектов федеральных законов.

Решение этих и других проблем позволит обеспечить реализацию законодательными органами субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы в Государственной Думе на более высоком уровне, повысить статус и качество вносимых ими проектов федеральных законов.

В заключение хочется еще раз отметить, что мы находимся в едином правовом поле, что роль субъектов Российской Федерации незаменима в процессе преодоления трудностей правоприменительной практики, вызванных пробелами в правовом регулировании, неоднозначностью формулировок и коллизиями правовых норм, так как именно в субъектах Российской Федерации, на местах, идет реальное правоприменение федеральных законов и других нормативных правовых актов.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Ш. Р. МУХАМЕТДИНОВ,
*заведующий отделом мониторинга,
систематизации и кодификации
законодательства*

Сегодня развитие сельского хозяйства в нашей стране рассматривается в качестве одного из приоритетных национальных проектов. Это говорит о том, что, с одной стороны, в аграрной сфере накопилось множество серьезных проблем, требующих своего решения, в том числе и на законодательном уровне, а с другой – что идет поиск новых подходов к формированию аграрной политики государства и определению направлений его воздействия на экономические процессы.

Аграрная политика государства, ее цели, принципы, методы и формы регулирования находят свое отражение в первую очередь в актах аграрного законодательства, формируемого специально для регулирования аграрных правоотношений. Стержневую основу формирования аграрного законодательства составляют аграрные законы. Закон является основным инструментом регулирования аграрных отношений. Законы рассчитаны, как правило, на длительный срок действия и определяют концептуальные положения, принципы и нормы регулирования наиболее важных общественных отношений.

Отсутствие в статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации упоминания о регулировании аграрных правоотношений свидетельствует об их сложном комплексном характере, опирающемся на гражданские, административные, финансовые, экологические и иные требования, установление которых относится как к ведению Российской Федерации, так и к ведению ее субъектов.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года, установлено, что основными целями государственной аграрной политики в долгосрочной перспективе являются:

- обеспечение потребностей населения сельскохозяйственной продукцией и продовольствием российского производства;
- устойчивое развитие сельских территорий, повышение уровня жизни сельского населения;
- повышение конкурентоспособности российского аграрного комплекса;
- эффективное импортозамещение на рынке животноводческой продукции и создание развитого экспортного потенциала (особенно в растениеводстве), позволяющего в перспективе занять устойчивые позиции на мировом рынке аграрной продукции;
- улучшение и повышение продуктивности используемых в сельскохозяйственном производстве земельных и других природных ресурсов.

Об изменении стратегии развития аграрного комплекса свидетельствует принятие Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». Федеральный закон охватил все направления государственного регулирования, которые актуальны на сегодняшний день. Это принятие государственных программ развития агропромышленного производства; осуществление мероприятий по стабилизации рынка сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия, в том числе регулирование цен на сельскохозяйственные продукты, сырье и продовольствие; государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей, а также научных исследований в сфере АПК и социального развития села; государственное регулирование экспорта и импорта сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия. Однако реально на сегодняшний день работают только такие меры государственной поддержки, как субсидирование процентов кредитной ставки, развитие лизинга, чего явно недостаточно.

Важным направлением совершенствования аграрного законодательства является обеспечение продовольственной безопасности страны, проблема которого обострилась в связи с глобализацией мировой экономики. В мировой практике принято считать, что продовольственная безопасность страны обеспечена, когда импорт товаров не превышает 25 процентов внутреннего потребления. В России же этот показатель по самым скромным подсчетам зани-

мает 35 процентов продовольственного рынка¹.

В Российской Федерации решение вопроса продовольственной безопасности до 2010 года не было предусмотрено ни в одном нормативном документе. В настоящее время основным документом, определяющим политику обеспечения населения отечественными продуктами питания, является Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года. Для оценки состояния продовольственной безопасности в качестве критерия указанной Доктриной определен удельный вес отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка соответствующих продуктов. Так, Доктриной установлено, что собственное производство зерна должно обеспечивать 95 процентов всей потребности страны, мяса и мясопродуктов – не менее 85 процентов, молока и молокопродуктов – не менее 90 процентов, картофеля – не менее 95 процентов и т. д.

Однако принятия Доктрины крайне недостаточно для организации обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации. Требуется принятие отдельного федерального закона о продовольственной безопасности и разработки целевой программы, обеспечивающей проведение комплекса мероприятий в указанной сфере.

Следует отметить, что в Республике Башкортостан Закон «О продовольственной безопасности Республики Башкортостан» принят еще в 2000 году. Но из-за отсутствия до недавнего времени внятной политики по обеспечению продовольственной безопасности на федеральном уровне республиканский Закон не работал должным образом.

Одной из сложнейших проблем, возникших с началом аграрных преобразований и не решенных до настоящего времени, является диспаритет цен. Правильнее говорить, что сегодня в России никакого паритетного индекса цен нет. Горюче-смазочные материалы, сельхозтехника, минеральные удобрения, электроэнергия и газ никак не связаны с ценами на продукцию аграрного сектора.

¹ Абалкин Л. Аграрная трагедия России // Вопросы экономики. 2009. № 9. С. 4–14.

Речь идет не только о естественных, но и о «полуестественных» монополиях. К ним относятся хозяйственные структуры, которые не занимают доминирующего положения на рынке, но могут по сговору поддерживать высокие цены на нефть, бензин, горюче-смазочные материалы, минеральные удобрения, сельхозтехнику. Есть монополия и на местном рынке. Например, на территории района (города) обычно расположен один молокоперерабатывающий комбинат, находящийся в частной или акционерной собственности, которому вынуждены продавать свою продукцию как фермеры, так и различные объединения крестьян по ценам, устанавливаемым комбинатом.

Органами государственной власти многое делается для ограничения монополизации на рынке переработки и реализации сельскохозяйственной продукции, но проблема не решается, более того, она усугубляется. Действующие антимонопольные нормативные акты не учитывают специфику сельского хозяйства, в частности невозможность длительного хранения продукции и сезонность его производства. Борьба с монополиями и создание конкурентной среды в аграрном секторе экономики должны быть составной частью политики современного государства. Без последовательного введения паритета цен невозможно сделать производство продукции сельского хозяйства рентабельным и привлекательным для предпринимателей.

Полагаю, что здесь необходимо проводить более жесткую антимонопольную политику и использовать реальные, закрепленные нормативными актами, механизмы, в том числе такие, как выделение дотаций сельхозтоваропроизводителям, которые сегодня активно используются в экономически развитых странах. Например, в 2009 году, когда развернулась «молочная война» между Россией и Белоруссией, в критике белорусской позиции российское Правительство часто использовало аргумент о том, что Белоруссия дотирует своих производителей и поэтому их продукция дешевле, более конкурентоспособна. А почему российское Правительство не хочет поддерживать дотациями отечественных производителей молочной продукции, ответа на этот вопрос нет.

Другой проблемой развития сельского хозяйства является незавершенность земельной реформы в отношении земель сельскохозяйственного назначения. В основу реформирования, как

известно, легли идеи приватизации земли как основного ресурса сельскохозяйственного производства и создания условий для формирования так называемой многоукладной экономики сельского хозяйства, реорганизации колхозов и совхозов и создания крестьянских хозяйств. Однако юридическое сопровождение земельной реформы было далеко от совершенства: круг лиц, имеющих право на бесплатную передачу в собственность земельной доли, неоднократно уточнялся; менялись формы документов, удостоверяющих права на землю; не был определен правовой механизм внесения земельных долей в уставный капитал сельскохозяйственных организаций; не придавалось должного значения вопросу регистрации прав на земельные участки и земельные доли; отсутствовал механизм контроля за целевым использованием земель и др.

Все это привело к тому состоянию, которое в России сложилось сейчас, когда на один и тот же земельный участок (массив) выданы свидетельства и гражданам (о передаче этих земель гражданам в общую долевую собственность), и юридическим лицам (бывшим колхозам и совхозам, как бы они сейчас ни назывались). В результате реализовать свои права не могут ни те, ни другие, из-за чего возникает большое количество конфликтов и судебных споров, которые длятся годами.

Руководитель аппарата Комитета Государственной Думы Российской Федерации по аграрным вопросам Н. И. Калинин в своей статье приводит следующую информацию: «В ходе земельной реформы при реорганизации в 1992–1994 годах колхозов и совхозов 115 млн га сельскохозяйственных угодий было передано в общую долевую собственность 11,8 млн граждан. Эти граждане получили на руки свидетельство о праве собственности на земельную долю, но с юридической точки зрения собственниками земли не стали, распорядиться земельной долей разрешенными способами смогли только 1,4 млн граждан (12 %), а 10,4 млн земельных долей – это потенциальные земли для возвращения их в государственную или муниципальную собственность»².

Аналогичные данные приводит и бывший министр сельско-

² Калинин Н. И. Заканчивается эра земельных долей // Хозяйство и право. 2006. № 4. С. 4–11.

го хозяйства Российской Федерации А. В. Гордеев, который указывает, что из 11,8 млн собственников земельных долей более 4 млн не смогли ими распорядиться. Невостребованными остались более одного миллиона земельных долей общей площадью 9,2 млн га. Почти половина площади приватизированных сельхозугодий оказалась в собственности недееспособного населения и лиц, не обрабатывающих землю. Все это в итоге привело к забрасыванию земель и ее последующей деградации³.

С целью разрешения указанных проблем, включения земельных ресурсов в рыночные отношения, а также приведения состояния использования земель сельскохозяйственного назначения в соответствие с требованиями гражданского законодательства в 2002 году был принят Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Статьей 16 данного Федерального закона первоначально было установлено, что договоры аренды земельных долей, заключенные до вступления в силу настоящего Федерального закона, должны быть приведены в соответствие с правилами Гражданского кодекса Российской Федерации и требованиями настоящего Федерального закона в течение двух лет со дня вступления в силу. В дальнейшем это требование продлевалось на 4, затем 6 и в настоящее время на 8 лет, но ощутимых сдвигов в оформлении и регистрации земельных долей не наблюдается. Очевидно, что требуется принятие иных, более кардинальных мер, вплоть до возврата не оформленных должным образом земель обратно в государственную собственность.

В то же время в Башкортостане приватизация земель сельскохозяйственного назначения осуществлялась в иные сроки (с 2006 по 2009 год) и регулировалась нормативными правовыми актами Республики Башкортостан. На 1 января 2010 года в республике 75 процентов граждан, имеющих право на бесплатную однократную приватизацию сельскохозяйственных земель, получили свидетельства о праве собственности на земельные доли, а остальные получают документы о собственности в ближайшее время. Более 90 процентов собственников земельных долей уже передали свои доли в праве общей собственности в аренду сельскохозяйственным

³ Гордеев А. В. Совершенствование системы управления земельными ресурсами Российской Федерации // Землеустроительная наука и образование России в начале третьего тысячелетия. М.: ГУЗ, 2004. С. 16.

организациям или крестьянским (фермерским) хозяйствам. Часть граждан закрепили свое право собственности с установлением границ земельных участков на местности.

Таким образом, Республика Башкортостан учла недостатки проведения приватизации земель в других субъектах Российской Федерации в 1990-х годах и приступила к реальному обороту земель сельскохозяйственного назначения.

Наиболее распространенными проблемами, характерными для земель сельскохозяйственного назначения, сегодня являются сложности в оформлении прав на земельные участки, неоправданная запутанность и дороговизна землеустроительного процесса, нерешенные вопросы процедуры выдела участков в счет земельных долей в праве общей собственности на сельскохозяйственные угодья. Эти проблемы земельного законодательства требуется решить в самое ближайшее время.

Касаясь вопросов совершенствования земельного законодательства, необходимо принять меры по ужесточению государственного контроля за переводом земель сельскохозяйственного назначения в другие категории, который можно допускать только в исключительных случаях. В настоящее время повсеместно возле крупных городов идет неконтролируемый захват сельхозземель и перевод их в земли населенных пунктов. К сожалению, федеральный законодатель не наделил субъекты Российской Федерации правом осуществления государственного земельного контроля, в результате чего целевое использование сельскохозяйственных земель не контролируется должным образом. Здесь же необходимо отметить, что из Земельного кодекса Российской Федерации изъяты положения, призванные обеспечить приоритет земель сельскохозяйственного назначения (в том числе особо ценных). Это может повлечь снижение ценности сельскохозяйственных земель.

Наряду с проблемами развития сельского хозяйства как производственного процесса, требует самого пристального внимания социальное развитие сельских территорий. Несмотря на принимаемые меры, сегодня большая часть сельских территорий характеризуется ухудшением демографической ситуации (население стареет, смертность растет, молодежь уезжает). Остро стоит вопрос обеспечения квалифицированными кадрами как сельского хозяйства, так и учреждений образования, медицины, культуры, расположенных

в сельской местности. Без государственной поддержки проблемы развития социальной инфраструктуры села не решить. Частично данные вопросы решались в рамках федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2012 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 года № 858. Очевидно, что проблемы социального развития села не решатся до 2012 года. Поэтому уже сейчас необходимо рассмотреть возможность продления указанной программы или разработать новую на более высоком качественном уровне. Аналогичные программы и другие меры должны приниматься и на уровне субъектов Российской Федерации. Например, в Башкортостане издан Указ Президента Республики Башкортостан от 25 мая 2009 года № УП-263 «О государственной поддержке кадрового потенциала агропромышленного комплекса Республики Башкортостан», предусматривающий меры государственной поддержки молодых специалистов, работающих или изъявивших желание работать в организациях агропромышленного комплекса Республики Башкортостан.

Основной целью проведения аграрной политики должно стать ускорение темпов роста сельскохозяйственного производства на основе повышения его конкурентоспособности и повышения привлекательности жизни на селе. Активное участие государства в развитии рыночных механизмов, производственной и социальной инфраструктуры села путем нормативного регулирования является необходимым условием проведения эффективной аграрной политики.

Вместе с тем анализ развития и совершенствования аграрного законодательства показывает, что в последние годы акцент регулирования полномочий перераспределяется в пользу федерального центра. В частности, федеральным законодательством регулируются практически все вопросы государственных закупок сельскохозяйственного сырья, ведения племенного дела, семеноводства, осуществления сельскохозяйственного надзора. Сюда же можно отнести бюджетную и налоговую политику страны, не позволяющую субъектам Федерации иметь в достаточном количестве в бюджете финансовые средства для принятия программ поддержки различных отраслей экономики, в том числе и сельского хозяйства. Вместе с тем не существует единой, универсальной аграрной политики, одинаково применимой ко всем регионам страны. Особенность аграрного сектора экономики заключается в том, что он

формирует особый жизненный уклад, отличный от городского, в сельскохозяйственном производстве традиционно занято большое количество населения. По данным статистики, в Российской Федерации 27 процентов населения составляют сельские жители, а в Республике Башкортостан – более 40 процентов. Поэтому представляется, что для России и ее сельского хозяйства крайне нежелательно проводить единую политику, устанавливаемую федеральным центром. Устанавливать единые требования для всех регионов – это значит не учитывать масштабы страны, игнорировать народные традиции, ментальность населения, своеобразие быта и условий жизни на различных территориях. Недопустимо навязывать единые формы и методы хозяйствования при производстве зерна, выращивании крупного рогатого скота, возделывании винограда и т. д.

Представляется, что на уровне федерального закона направления аграрной политики могут быть определены только в виде закрепления форм и методов допустимого государственного воздействия на развитие сельскохозяйственного производства и агропродовольственного рынка. А детализация и конкретные меры государственной поддержки должны устанавливаться самими субъектами Российской Федерации.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Р. Р. ЯМАЛЕТДИНОВ,
*заведующий отделом правовой,
антикоррупционной экспертизы
и судебного представительства*

Термин «устойчивое развитие» в докладе Международной комиссии ООН по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее» 1989 года определен как «развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Декларацией по окружающей среде и развитию предусмотрено, что право на развитие должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды, а для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него¹.

Система индикаторов «Цели развития тысячелетия» была предложена ООН для оценки эффективности действий по развитию человеческого потенциала в разных странах*. В этой системе выделены 8 важнейших Целей развития, среди которых имеется и экологическая. Все 189 государств-членов ООН взяли на себя обязательство достичь этих целей к 2015 году. В связи с этим актуальным является анализ законодательства Российской Федерации для определения его соответствия приведенным международным актам.

Основным российским актом в данной сфере остается утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 года Концепция перехода Российской Федерации к устойчи-

¹ Конференция ООН по окружающей среде в Рио-де-Жанейро, 1992 г. // Действующее международное право. Т. 3. М., 1997.

* Цели развития тысячелетия для России представлены в Докладе о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации – 2005. (М.: ПРООН, 2005).

вому развитию, в которой записано: представляется необходимым и возможным осуществить в Российской Федерации последовательный переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей. В числе важнейших направлений перехода России к устойчивому развитию названо создание правовой основы перехода к устойчивому развитию, включающей совершенствование действующего законодательства².

Также в данной сфере действует Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 года № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», которым определены основные положения указанной стратегии. В Экологической доктрине Российской Федерации отмечается, что современный экологический кризис ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации, поэтому его преодоление возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающего разрушение природной среды³. В Указе Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» в числе приоритетов устойчивого развития определены рациональное природопользование и воспроизводство природно-ресурсного потенциала страны⁴.

Исходя из указанных актов, под устойчивым развитием понимается баланс между необходимостью добывать природные ресурсы и охранять окружающую среду. Актуальность темы объясняется тем, что одной из проблем современного мира становится возрастающая потребность в природных ресурсах и невозможность биосферы обеспечить эту потребность. Как отмечается в указанной Концепции, социально-экономическое развитие общества в XX веке, ориентированное на быстрые темпы экономического роста, породило беспрецедентное причинение вреда окружающей среде. При этом цивилизация, используя огромное количество техноло-

² Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). 1996. № 15. Ст. 1572.

³ Одобрена распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 г. № 1225-р.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

гий, разрушающих экосистемы, не предложила ничего, что могло бы заменить регулирующие механизмы биосферы. Возникла реальная угроза жизненно важным интересам человечества. Так, по оценкам специалистов, в России около 0,3 млн человек ежегодно погибают из-за неблагоприятного состояния окружающей среды, зоны экологического неблагополучия охватывают уже около 15 процентов территории страны, на которой проживают до 60 процентов населения.

Одним из основных элементов правового механизма реализации идей устойчивого развития является законодательство о природных ресурсах, принципиальной задачей которого видится, прежде всего, ориентирование на реализацию указанной Концепции. К сожалению, доктрина природоресурсных отраслей законодательства оказалась не готовой к восприятию идей устойчивого развития, по-прежнему сохраняя акцент на потреблении ресурсов. В других отраслях законодательства данные вопросы практически не затрагиваются, хотя в ряде законодательных актов выражение «устойчивое развитие» используется. Например, в Градостроительном кодексе Российской Федерации есть понятие «устойчивое развитие территории», под которым понимается также и ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений⁵. В тех или иных сочетаниях данный термин встречается в Лесном кодексе Российской Федерации, законах «Об охране окружающей среды», «О развитии сельского хозяйства», «Об электроэнергетике», «Об отходах производства и потребления» и др.

Изучение данных документов приводит к выводу, что устойчивое развитие возможно только при наличии эффективного механизма охраны окружающей среды. К сожалению, пока нельзя сказать, что все предусмотренные названной концепцией идеи воплощаются в полном объеме. Несмотря на ряд принятых актов, провозглашающих устойчивое развитие в качестве государственной политики России, комплексного законодательного механизма ее реализации сегодня нет, и работа в данном направлении еще предстоит. В связи с этим

⁵ СЗ РФ. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 16.

актуальной является проблема поиска тех правовых форм, которые могли бы стать основой данного механизма. Поскольку главное требование устойчивого развития сводится к учету экологических интересов, очевидным для нас становится важность развития прежде всего положений законодательства о природных ресурсах, которое должно преследовать основную цель – создать достаточные правовые гарантии исполнения требований законодательства, направленных на охрану окружающей среды.

Законодательство о природных ресурсах совершенно не учитывает или, как сегодня говорят, не гармонизирует с принципами устойчивого развития. Правовой механизм охраны окружающей среды, оцениваемый через призму устойчивого развития, не приспособлен к специфике отдельных видов природопользования. Далеки нормы законодательства от предметности в регулировании действий по охране природных ресурсов при пользовании ими. Пока нельзя сказать, что завершено создание системы норм, однозначно воспринимаемой правоприменителями в качестве четкой государственной политики, направленной на охрану окружающей среды. Те нормы природоохранной направленности, которые имеются в законодательстве, применительно к обсуждаемой адекватности закона принципам устойчивого развития напоминают то фрагментарное правовое регулирование, которое было в нашем законодательстве в начале 1990-х, на этапе его становления. Вспомним: в те годы часто встречались случаи, когда или не было нужной нормы, или отсутствовал подзаконный акт, на который имелась ссылка в законе. Встречаются такие случаи и сегодня, но как же тогда быть с явно продекларированной государственной волей – законодательствовать в интересах устойчивого развития Российской Федерации?

Каким должно быть законодательство в контексте концепции устойчивого развития? Во-первых, положения данной концепции должны быть востребованы экологическим и природоресурсным законодательством на уровне его идей и принципов. Восприятие законодательством данных положений не меняет предмета его правового регулирования, но способствует наполнению концепции его развития новым содержанием. Во-вторых, следует совершенствовать правовой механизм охраны окружающей среды, который представляет собой совокупность законода-

тельных требований и мер. Цель правового механизма охраны окружающей среды заключается в их исполнении. В-третьих, представляется целесообразным принятие специального федерального закона «О государственной политике Российской Федерации по обеспечению перехода к устойчивому развитию», в котором необходимо определить основные механизмы реализации устойчивого развития⁶. И, в-четвертых, следует обеспечить учет положений устойчивого развития в законодательстве о природных ресурсах. Необходимым также представляется совершенствование норм Федерального закона «Об охране окружающей среды». Полагаем, что следует вести речь о кодификации основных положений экологического законодательства, о развитии норм, определяющих правовые меры охраны окружающей среды, ужесточить требования, направленные на достижение нормативов предельно допустимых выбросов. Законодательно следует определить порядок ведения экологического мониторинга, аудита.

Определенную специфику имеет реализация идей устойчивого развития по видам природных ресурсов. Если в отношении лесов, атмосферного воздуха, водных и земельных ресурсов, животного и растительного мира устойчивость развития в принципе предполагает очищение, регулирование численности, восстановление нарушенных свойств, то есть меры, способные в той или иной мере вернуть нарушенное равновесие экосистемы. Но как понимать задачи устойчивого развития в отношении невозобновимых ресурсов недр? Ведь даже без точных технических подсчетов понятно, что запасов полезных ископаемых не хватит всем будущим поколениям для удовлетворения их потребностей. В газетах пишут о том, что разведанных запасов газа в России осталось на 70 лет, а нефти и того меньше – на 40 лет!⁷ Например, только на Ямале ежегодно добывается 580 млрд кубометров газа, а всего ресурсный потенциал Ямала по газу оценивается в 95 трлн кубометров, что составляет 72 процента всех разведанных запасов российского газа⁸. Когда там кончится доступный газ, подсчитать не сложно. Выработанность запасов основных нефтегазоносных провинций составляет на Северном Кавказе 70–80 процентов, в регионах Урало-Поволжья – 50–70 процентов и Западной Сибири –

⁶ Вершило Н. Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития. М., 2008.

⁷ Когда спирт заменит нефть? // Аргументы и факты. 2007. № 14 (1379). С. 9.

⁸ Ямал: чужие здесь не ходят // Аргументы и факты. 2007. № 10 (1375). С. 14.

свыше 45 процентов⁹. Поэтому добыча невозобновимых по своей природе полезных ископаемых уже сегодня должна ориентироваться на реализацию концепции устойчивого развития Российской Федерации.

Применительно к горному законодательству решение этой проблемы имеет особое значение, поскольку Россия сегодня развивается во многом благодаря интенсивной разработке недр, добыче нефти и газа. И при этом все понимают, что не образуются заново в реально обозримом будущем богатейшие месторождения нефти и газа, которые сейчас интенсивно опустошаются. Понимание этого заставляет нас обратить внимание на право как наиболее действенный инструмент охраны недр, приближения распространенной сегодня практики пользования ими к тем идеалам, которые провозглашены концепцией устойчивого развития. И одной из главных задач законодательства видится создание надежного и эффективно работающего правового механизма охраны недр.

Между тем законодательство о недрах не содержит достаточных для их эффективной охраны положений. На наш взгляд, правовой механизм охраны недр абсолютно не учитывает принципы устойчивого развития, недра являются самыми незащищенными с юридической точки зрения среди прочих природных ресурсов. Так, предусмотренные экологическим законодательством правовые меры охраны окружающей среды, которые, по нашему мнению, должны быть реализованы горным законодательством в полном объеме, в нем отсутствуют. В Законе «О недрах», в Кодексе Республики Башкортостан о недрах, в законах других субъектов Российской Федерации нет не только норм об особенностях применения правовых мер охраны окружающей среды в горных отношениях, но даже простых деклараций, что эти нормы применяются при пользовании недрами. Отсутствуют даже отсылочные нормы. Не исполнено в законодательстве о недрах требование экологического законодательства о том, что нормативы изъятия полезных ископаемых должны устанавливаться самим горным законодательством. Согласно статье 26 Федерального закона «Об охране окружающей среды» нормативы

⁹ Бобылев С. Н. Цели развития тысячелетия ООН и обеспечение экологической устойчивости России // Экологическое право. 2006. № 1.

допустимого изъятия компонентов природной среды и порядок их установления определяются наряду с иными отраслями законодательства и законодательством о недрах. В настоящее время в законодательстве о недрах отсутствуют даже какие-либо намеки на нормирование изъятия полезных ископаемых, не говоря уж о конкретных нормативах. Не нашла отражения в горном законодательстве специфика реализации недроохранных мероприятий в нефтегазодобывающем комплексе, в процессе разработки рудных месторождений.

К сожалению, и в плане тенденций развития законодательства говорить об усилении правового механизма охраны окружающей среды не приходится. Так, в проекте федерального закона «О недрах», который с 2005 года рассматривается Государственной Думой, помимо норм о государственном контроле и мониторинге состояния недр, иные природоохранные меры отражения не нашли. Данный проект при более близком с ним ознакомлении не производит впечатления о приоритетности задач по обеспечению устойчивого развития в сфере пользования недрами, а изучение проекта приводит к выводу, что в части охраны недр он не в полной мере отвечает обозначенным целям. В проекте нет упоминания об обязательности процедуры оценки воздействия планируемой деятельности по использованию недр на окружающую среду. Не нашлось в проекте места и положениям о нормировании изъятия полезных ископаемых. Отсутствует даже отсылочная норма, которая хотя бы декларировала возможность разработки таких нормативов и их закрепления в договорах предоставления недр в пользование. К сожалению, не востребованным в проекте осталось и положение статьи 35 действующего Закона Российской Федерации «О недрах» о том, что основной задачей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации. Между тем это положение носит принципиальный характер и должно быть отправной точкой государственной политики в сфере недропользования с учетом принципов устойчивого развития.

Таким образом, сегодня в России актуальным как никогда становится вопрос организации такой модели использования и

охраны природных ресурсов, которая учитывала бы интересы общества и соответствовала принципу его устойчивого развития. Проведенный анализ показывает, что в Российской Федерации на сегодняшний день существует лишь декларативное закрепление отдельных положений устойчивого развития в законодательстве, а в государственной политике отсутствует последовательный подход к решению эколого-правовых проблем в контексте устойчивого развития. Реализация идей устойчивого развития видится в создании научно обоснованных механизмов перехода к модели устойчивого развития и совершенствовании конкретных правовых норм в данной сфере. Сегодня пока можно констатировать отсутствие единства в подходе к тому, как должна реализовываться идея устойчивого развития в природоресурсных отношениях. Нет единого подхода в виде целостных представлений о том, как должно развиваться законодательство, к формулированию всего комплекса природоохранных требований. Понятно, что затронутые вопросы не могут быть решены только на уровне субъектов Российской Федерации. Это скорее ориентиры для развития всего федерального законодательства и уж потом для законодательства субъектов федерации. Но пока они еще не воплощены в конкретных правовых нормах, задача юридической общественности – готовить для этого почву, обсуждать и говорить об указанных и иных проблемах законодательства. Все это будет весомым заделом для его последующего совершенствования в аспекте устойчивого развития государства.

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕРМИНОЛОГИИ В ЗАКОНАХ

Г. Г. ЯНБЕКОВА,
*заведующая отделом
по правовому обеспечению
законопроектной работы*

Эффективность закона зависит не только от степени проработки его концепции, но также от адекватности и четкости ее юридикотехнического отображения. С помощью законодательной техники удастся оптимальным образом сформулировать и развить идею закона, установить его будущее место в системе законодательных актов, донести нормативные предписания до адресата в наиболее удобной для правопонимания и правоприменения форме. В связи с этим положительным фактором разработки и принятия качественного закона видится соблюдение особых правил и приемов формирования правовых предписаний, то есть юридической техники.

К составляющим юридической техники традиционно относят и юридические термины – словесные обозначения государственно-правовых понятий, с помощью которых выражается и закрепляется содержание нормативно-правовых предписаний государства¹. Изучение проблем использования юридической терминологии породило и более узкие трактовки данного понятия. По мнению ряда авторов, юридический термин – слово или словосочетание, с предельной точностью выражающее то или иное правовое понятие и обладающее устойчивостью, а также однозначностью (по крайней мере, стремящееся к ней)². Большинство авторов подразделяет юридические термины на общеупотребляемые, специально-технические и специально-юридические.

¹ Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2001. С. 695.

² Картухин В. Ю. Отдельные аспекты использования юридической терминологии как средства законодательной техники в правотворчестве субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 8; Законодательная техника / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2000. С. 81.

На сегодняшний день основная проблема использования юридической терминологии в законодательных актах заключается в ее недостаточной точности, устойчивости и отсутствии единства.

Эта проблематика широко изучается правоведами и освещается в юридической литературе. По мнению ряда авторов, использование юридических терминов должно отвечать следующим основным требованиям: ясность, однозначность, устойчивость, общепризнанность, единство терминологии³. Наиболее широкий ряд требований к юридическим терминам предьявляет в своих работах А. С. Пиголкин (точность, общеизвестность, доступность, отказ от канцеляризмов, устойчивость, благозвучность, отказ от употребления аббревиатур и сокращений, единство и максимальная краткость)⁴.

Необходимость обеспечения непротиворечивости правовых норм обуславливает целесообразность особого выделения в данном законодательном исследовании основополагающих требований к юридическим терминам, соблюдение которых в целом позволило бы не допускать коллизии в законодательстве.

Требование обеспечения точности юридического термина, то есть обеспечения максимального соответствия юридического термина языковому (лексическому) значению отображаемого им понятия, в законодательных актах нарушается редко, но все же его несоблюдение имеет место.

Например, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сельское поселение определяется как один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Между тем, как известно, слово «поселение» является синонимом слова «населенный пункт».

Определенные вопросы вызывает использование в Градостроительном кодексе Российской Федерации в качестве юридического термина словосочетания «красные линии» (линии, которые обозначают существующие, планируемые границы территорий общего пользования, границы земельных участков, на которых

³ Картухин В. Ю. Указ. соч.

⁴ Язык закона / под ред. А. С. Пиголкина. М., 1990. С. 107–112.

расположены линии электропередачи, линии связи, трубопроводы и другие подобные сооружения). По всей видимости, оно было заимствовано из профессиональной терминологии архитекторов, поскольку такие линии на картах было принято обозначать красным цветом. При всей очевидности возможного удобства и привычности использования указанного термина лицами, чья профессиональная деятельность связана с частым применением Градостроительного кодекса Российской Федерации, буквальное его прочтение не дает понимания именно в том значении, в каком оно содержится в данном кодексе. Представляется, что в этом случае было бы более уместно сформулировать указанный термин с помощью иных слов, более соответствующих его значению.

Следует обратить внимание и на такой аспект рассматриваемой проблемы, как неуместное или необоснованное применение в законах жаргонов и иностранных заимствований. Активное проникновение в русский язык иностранных терминов, активное использование жаргонизмов не могло не сказаться на языке законодательных актов⁵. Например, в статьях 232 (Организация либо содержание притонов для потребления наркотических средств или психотропных веществ) и 241 (Организация занятия проституцией) Уголовного кодекса Российской Федерации упоминается термин «притон». В Федеральном законе «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» используется словосочетание «отмывание доходов». В свою очередь, термин «персональные данные», установленный в одноименном федеральном законе, вполне приемлемо было бы заменить русскоязычным выражением «личные данные». Термин «индивидуальный предприниматель» применимо и без слова «индивидуальный», поскольку значение слова «предприниматель» уже предполагает единственность (индивидуальность) физического лица, занимающегося предпринимательством.

Говоря об обеспечении точности юридической терминологии законодательных актов, следует упомянуть такое требование, как конструирование юридического термина, служащего основой для формирования более конкретных терминов. В этом смысле, на наш взгляд, удачным примером выглядит используемый в трудовом за-

⁵ Туранин В. Ю. Юридический жаргон современного российского законодательства: причины использования и пути устранения // Российская юстиция. 2008. № 6.

конодательстве термин «работник», на базе которого вычленены категории педагогических, медицинских и фармацевтических работников, работников культуры.

В то же время существуют и обратные примеры. Так, содержанию термина «гражданская служба» явно не соответствует термин «альтернативная гражданская служба», раскрываемый в одноименном федеральном законе в качестве особого вида трудовой деятельности (но не государственной службы. – *Прим. авт.*) в интересах общества и государства, осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву. По логике данный вид трудовой деятельности следовало бы именовать как «негосударственная альтернативная военная служба».

Обеспечение устойчивости юридических терминов также представляет собой немаловажное условие достижения максимально эффективного законодательного регулирования. Недопустимо изменение терминологии, отображающей понятия с устоявшимся значением, за исключением случаев, когда иное не позволит осуществлять правовое регулирование адекватно потребностям общественного развития. Так, в ранее действовавшем Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» под государственной службой понималась профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. С принятием Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» произошла обоснованная замена термина «государственная служба» термином «государственная гражданская служба», поскольку не только гражданская, но и военная и правоохранительная службы по своему характеру также являются государственными.

Обеспечение единства юридической терминологии, то есть единообразное использование одинаковых терминов, отображающих одинаковые понятия, на сегодняшний день по-прежнему является одной из наиболее актуальных проблем законотворчества.

До сих пор в ряде законодательных актов вместо термина «работодатель» используется термин «администрация». Сохранились смешение и путаница терминов «работники», «сотрудники», «персонал», «рабочие и служащие». Так, в Федеральном законе «О государственной охране» речь идет о сотрудниках и о гражданском персонале федеральных органов государственной охраны. Статья 24 Закона

Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих наказания в виде лишения свободы» относит к работникам уголовно-исполнительной системы сотрудников уголовно-исполнительной системы, рабочих и служащих учреждений, исполняющих наказания, и иных органов, предприятий и учреждений, входящих в уголовно-исполнительную систему. Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» применяет словосочетания «специалисты и медицинский персонал», «медицинские работники и иные специалисты», «администрация и медицинский персонал», причем в совокупности данные термины не дают ответ на вопрос, в каких случаях и какая категория лиц подразумевается в соответствующей норме.

Соблюдение требования единства терминологии является одним из обязательных условий достижения соответствия закона субъекта Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Законы субъектов Российской Федерации, регулирующие сходные отношения, должны следовать юридической терминологии, установленной на федеральном уровне. С другой стороны, терминологические несовершенства федеральных законов неизбежно отражаются и в законах субъектов Российской Федерации, что подтверждает необходимость первичной унификации прежде всего федеральной законодательной терминологической базы.

Вопросы обеспечения единства юридической терминологии тесно связаны с проблемой неопределенности отдельных правовых понятий, которая на сегодняшний день, несмотря на большое количество нормативных правовых актов, регулирующих те или иные общественные отношения, по-прежнему остается одной из нерешенных задач законотворчества. Так, до сих пор остаются нераскрытыми базовые понятия, на которых основывается система российского законодательства, иерархия нормативных правовых актов, хотя при их применении используются одни и те же термины: «правовой акт», «нормативный правовой акт», «закон», «законодательство», «законодательство Российской Федерации», «федеральное законодательство», «законодательство субъекта Российской Федерации». Например, согласно Налоговому кодексу Российской Федерации законодательство Российской Федерации о налогах и сборах состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных

законов о налогах и сборах. В Основах законодательства Российской Федерации о культуре дана формулировка, согласно которой законодательство Российской Федерации о культуре состоит из данных Основ, законов Российской Федерации и законов субъектов Российской Федерации о культуре. А в Жилищном кодексе Российской Федерации жилищное законодательство определяется как состоящее из данного Кодекса, принятых в соответствии с ним других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Отсутствие единообразного использования терминов служит благодатной почвой для распространения коррупционных явлений ввиду субъективного усмотрения, вольно или невольно возникающего у правоприменителей при толковании правовых норм. В связи с этим в целях недопущения в тексте закона коррупциогенных факторов при разработке законопроектов следует обращать внимание и на вопросы обеспечения единства юридической терминологии.

В современной российской правовой системе разработан механизм применения нормативных правовых актов различной подчиненности: если акт нижестоящего уровня противоречит акту, имеющему более высокую юридическую силу, применяется последний. Этого нельзя утверждать в отношении порядка применения равноценных по юридической силе норм. В случаях возникновения логических и внутренних юридических коллизий обеспечение единообразного применения закона, соблюдение и защита прав и интересов его адресатов является проблематичным. Такого рода законодательные несовершенства могут быть устранены только путем внесения необходимых изменений, что, безусловно, потребует дополнительное время и силы. В связи с этим гораздо рациональнее и «безболезненнее» осуществлять выявление и внесение предложений по устранению логических и внутренних противоречий, в том числе и между юридическими терминами, в ходе работы над законопроектом. Следование определенным правилам их конструирования позволяет предотвратить правовые коллизии уже на этапе подготовки и рассмотрения законопроекта.

На сегодняшний день выявить недостатки законотворчества в виде противоречий и несогласованности между правовыми предписаниями, пробелов и двусмысленностей призвана особая процедура рассмотрения законопроектов, в ходе которой следует учитывать и вышеперечисленные требования, предъявляемые к использованию юридических терминов.

Еще в 90-е годы профессором Ю. А. Тихомировым отмечалась целесообразность подготовки типового словаря законодательных понятий и терминов, пригодного для применения как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации⁶. В настоящее время только в системе федерального законодательства насчитывается около 12 тыс. различного рода определений, характеристик, разъяснений понятий⁷. Определенные попытки унификации юридической терминологии в виде составления единых правил употребления юридических терминов предприняты по результатам проведения Международного круглого стола, посвященного проблемам дефиниций в праве⁸. В Правовом управлении Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации создан информационный банк легальных дефиниций, содержащий перечень дефиниций российского законодательства⁹. И все же вопрос обеспечения точности, устойчивости и единства юридической терминологии в законодательной деятельности остается открытым.

В законотворческой деятельности наибольший удельный вес занимают интеллектуальные затраты. Применение же при разработке проектов определенного набора вошедших в правовой оборот и устоявшихся юридических терминов позволяет достичь конечного результата (принятия закона) более рациональным образом, облегчает законопроектную работу. В связи с этим целесообразно разработать официальный перечень юридических терминов, используемых в

⁶ Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития российского законодательства // Журнал российского права. 1999. № 1.

⁷ Апт Л. Ф. Теоретические вопросы правовой экспертизы федеральных законов // Журнал российского права. 2008. № 2.

⁸ Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы / под ред. В. М. Баранова, П. С. Пацуркивского, Г. О. Матюшкина. Н. Новгород, 2007. С. 1429–1435.

⁹ Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». М., 2005.

законодательных актах, что обосновывается необходимостью повышения эффективности всей системы законодательства. В свою очередь наличие таких перечней свидетельствует о высокой степени развития законодательного процесса.

Дополнительной гарантией повышения качества закона послужит создание механизма учета и корректировки существующих юридических терминов в ходе подготовки и рассмотрения законопроектов. Здесь уместно обратиться к имеющемуся опыту законотворчества, аккумулированному в виде нормативных актов или рекомендаций по унифицированному составлению текстов законопроектов. Видится рациональным дополнение Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, разработанных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, и аналогичных документов региональных парламентов (их аппаратов) положениями о разработке проекта на основе имеющихся юридических терминов, о проведении целевого анализа каждого юридического термина на предмет правильности его языкового отображения и однозначного понимания.

На сегодняшний день правовая регуляция обеспечения точности, устойчивости и единства всей совокупности юридических терминов в законодательных актах практически отсутствует, что приводит в конечном итоге к утрате авторитета закона. В целом данной проблеме законодателями не уделяется должного внимания. Отдельные изменения в законы, направленные на обеспечение унификации, однозначного понимания, устранение неточностей терминологии, вносятся с опозданием или не разрабатываются вообще. Ряд законов с устаревшими (порой с советских времен) терминами продолжают оставаться в неизменном виде. Еще не сформирована должная парламентская культура, способствующая оперативному реагированию законодателя на нужды правоприменителей, на устранение малейшего, в том числе терминологического, несовершенства закона. Видимо, проблема соблюдения требований к юридической терминологии кажется законодателям несерьезной, хотя на практике немало коллизионных ситуаций возникает именно из-за этих дефектов, ибо техника определения юридических терминов представляет собой фундаментальное явление, влияющее на всю законодательную деятель-

ность любого государства, ею как бы предопределяется эффективность законодательства, поддерживаемая другими процедурами по подготовке законов¹⁰.

Решение вопроса о надлежащем и активном внедрении в практику законодательства определенных механизмов обеспечения точности, устойчивости и единства юридических терминов вне зависимости от вида закона, отрасли законодательства и иных характеристик представляется как нельзя злободневным и своевременным. Если мы хотим иметь законодательство, адекватное потребностям общественного развития, то и юридическая терминология не должна носить беспорядочный, бессистемный характер. В связи с этим необходимо принять организационно-правовые меры по целенаправленному внесению изменений в законодательные акты сначала федерального, затем и регионального уровней, направленных на упорядочение и уточнение юридических терминов, устранение несогласованностей и прямых расхождений между ними.

¹⁰ Нагорная М. А. Техника определения законодательных терминов // Законодательная техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. В 2 т. / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2001. Т. 1. С. 232.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЫСЕЛЕНИЯ ГРАЖДАН ИЗ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ

С. Н. ЗОЛотова,
*заместитель заведующего отделом
правовой, антикоррупционной экспертизы
и судебного представительства*

Необходимость правового исследования данного вопроса обусловлена противоречивым характером правовых предписаний о выселении из жилого помещения, содержащихся в Жилищном кодексе Российской Федерации (далее – ЖК РФ). Выселение из жилого помещения является вынужденной мерой и исключением из принципа неприкосновенности жилища, провозглашенного Конституцией Российской Федерации, но не противоречит ей. Выселение применяется лишь в случаях, предусмотренных законодательством, и отвечает общественным интересам. Общий механизм реализации законодательства о выселении складывается путем выявления закономерностей каждого отдельного вида выселения. Виды выселения можно выделить лишь условно, исходя из правовых оснований и последствий выселения, что следует из статьи 85 ЖК РФ, однако хотелось бы остановиться на вопросе выселения, если жилое помещение признано непригодным для проживания. В процессе применения норм о выселении в правоприменительной практике возникают проблемы, которые требуют определенного разрешения.

Нуждается в уточнении порядок применения статьи 89 ЖК РФ, когда в связи с выселением предоставляется помещение, равнозначное по общей площади ранее занимаемому жилому помещению. В литературе по поводу критериев равнозначности жилых помещений для целей статьи 89 ЖК РФ единого мнения нет. Так, одни авторы считают, что в случае сноса дома или при проведении капитального ремонта, в результате которого жилое помещение не сохранится в первоначальном виде, взамен освобождаемому жилому помещению должно предоставляться другое жилое помещение, равное первому по площади (П. В. Крашенинников). При этом они исходят из того, что в случае принудительного переселения по основаниям, установленным законом, не должно происходить улуч-

шения жилищных условий в обход общей очереди нуждающихся в получении жилья по социальному найму. Другая точка зрения такова, что при указанных обстоятельствах жилое помещение должно предоставляться выселяемым гражданам не менее чем по норме предоставления, с учетом статьи 50 ЖК РФ (А. А. Титов). Представляется, что требование статьи 89 ЖК РФ о жилом помещении, равнозначном по общей площади ранее занимаемому, скорее гарантия сохранения жилищных условий для тех граждан, которые имеют жилые помещения размером больше установленной нормы предоставления, чем ограничение права на получение жилых помещений по договору социального найма по нормам предоставления тех граждан, которые имеют жилье размером менее учетной нормы на одного человека. К такому выводу можно прийти, если оценивать в совокупности содержание статьи 89 и части 3 статьи 1 ЖК РФ, согласно которой жилищные права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также части 2 статьи 7 ЖК РФ, согласно которой права и обязанности участников жилищных отношений определяются исходя из общих начал и смысла жилищного законодательства и требований добросовестности, гуманности, разумности и справедливости.

Органы местного самоуправления в ряде случаев, предоставляя гражданам жилые помещения из муниципального жилищного фонда в связи с выселением в результате признания жилого помещения непригодным для проживания, не учитывают нормы предоставления, обосновывая это отсутствием прямого указания в статье 89 ЖК РФ.

Необходимо отметить, что утративший силу Жилищный кодекс РСФСР содержал статью 96, в соответствии с которой в связи с выселением гражданам предоставлялось другое благоустроенное жилое помещение в черте населенного пункта размером не менее ранее занимаемого жилого помещения, но с учетом нормы жилой площади двенадцать квадратных метров. В случае возникновения споров о площади предоставляемых органами местного самоуправления жилых помещений взамен непригодных для проживания суды принимали решение, учитывая норму жилой площади.

Однако действующая статья 89 ЖК РФ такого рода отсылочной нормы не содержит, что порождает проблемы правоприменения. При выселении граждан из жилых помещений, признанных непригодными для проживания, несмотря на отсутствие прямого указания в ЖК РФ, органам местного самоуправления необходимо руководствоваться нормами предоставления жилых помещений. Это обусловлено тем, что в результате выселения гражданину предоставляется другое жилое помещение на условиях социального найма. Следовательно, гражданин, вселяясь в новое благоустроенное жилое помещение, обязан заключить договор социального найма жилого помещения, принадлежащего муниципальному жилищному фонду. Однако заключение такого договора становится возможным только тогда, когда гражданам на основании части 5 статьи 57 ЖК РФ будет предоставлено жилое помещение с учетом нормы предоставления.

Поэтому переселение граждан из жилых помещений, признанных непригодными для проживания, в жилые помещения муниципального жилищного фонда должно осуществляться с учетом установленной нормы предоставления, поскольку только в этом случае гражданин перестает быть нуждающимся в жилом помещении. Если после признания жилого помещения непригодным для проживания провести заселение граждан в другие жилые помещения без учета нормы предоставления, то граждане могут остаться нуждающимися в жилых помещениях и их необходимо будет принять на учет органом местного самоуправления. Однако последующее предоставление жилого помещения по основаниям обеспеченности общей жилой площадью на одного члена семьи менее учетной нормы (часть 1 статьи 51 ЖК РФ) осуществляется в порядке очередности исходя из времени принятия граждан на учет (часть 1 статьи 57 ЖК РФ). Такой подход не обеспечивает решение жилищной проблемы, поскольку приводит к необоснованному увеличению очереди лиц, нуждающихся в жилых помещениях. Полагаю, что применение статьи 89 ЖК РФ в части предоставления благоустроенного жилого помещения, равнозначного по общей площади ранее занимаемому, в связи с признанием жилого помещения непригодным для проживания возможно тогда, когда граждане занимали его в соответствии с нормой предоставления.

Помимо размера жилого помещения, предоставляемого в порядке статьи 89 ЖК РФ, заслуживает внимания вопрос о количестве комнат, из которого оно должно состоять. Так, в соответствии с частями 2 и 3 указанной статьи, если наниматель и проживающие совместно с ним члены его семьи до выселения занимали квартиру или не менее чем две комнаты, наниматель соответственно имеет право на получение квартиры или на получение жилого помещения, состоящего из того же числа комнат, в коммунальной квартире. При предоставлении жилых помещений по договору социального найма, данное положение не учитывает интересов лиц разного пола, за исключением супругов, но и прямо не предусматривает каких-либо ограничений.

Таким образом, анализ норм жилищного законодательства о выселении граждан в связи с признанием жилого помещения непригодным для проживания и предоставлении им другого помещения на условиях социального найма позволяет сделать следующие выводы.

Признание жилого помещения непригодным для проживания приводит к ситуации, когда граждане становятся нуждающимися в жилых помещениях и без поддержки органов публичной власти зачастую не в состоянии решить возникшую жилищную проблему. Одной из форм государственной поддержки может рассматриваться выселение нанимателей из жилого помещения, признанного непригодным для проживания, и предоставление им на условиях социального найма другого жилья. Применение статьи 89 ЖК РФ должно основываться на расширительном толковании нормы. Несмотря на прямое указание о предоставлении жилого помещения, равнозначного по ранее занимаемой общей площади, при выселении граждан-нанимателей из непригодных для проживания жилых помещений и предоставлении им нового жилья на условиях социального найма, это справедливо только в том случае, если граждане на момент выселения не относились к категории нуждающихся по основанию проживания в жилом помещении при несоблюдении учетной нормы. Если на момент выселения учетная норма для проживающих не соблюдалась, была меньше установленной жилищным законодательством, то предоставление жилого помещения на условиях социального найма должно быть с учетом нормы предоставления. Данное положение подтверждается Определением Конституционного Суда

Российской Федерации № 503-О от 16 ноября 2006 года, в котором указано, что согласно части 1 статьи 89 ЖК РФ предоставляемое гражданам в связи с выселением по основаниям, которые предусмотрены статьями 86–88 ЖК РФ, другое жилое помещение по договору социального найма должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечать установленным требованиям и находиться в черте данного населенного пункта. Кроме того, следует учитывать, что статья 89 ЖК РФ не исключает возможность ее применения во взаимосвязи со статьей 57 ЖК РФ при наличии к тому оснований.

К тому же в статье 89 ЖК РФ следует восполнить пробел на основе общих норм предоставления жилых помещений по договорам социального найма, в частности положения части 1 статьи 58 ЖК РФ, согласно которой при получении жилых помещений по договору социального найма предоставление одной комнаты лицам разного пола, за исключением супругов, допускается только с их согласия.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ю. Ф. АХМЕТОВА,
*заместитель заведующего отделом
по правовому обеспечению
законопроектной работы*

Развитый малый и устойчивый средний бизнес – это ключ к экономическому процветанию и социальному благополучию России. Это важнейший фактор, влияющий на повышение рождаемости, занятости и доходов населения. В зарубежных странах с успешной экономикой на этот сектор приходится основная доля налоговых отчислений и значительная часть внутреннего валового продукта – до 50–70 процентов. В Российской Федерации ситуация иная: более половины внутреннего валового продукта создается крупными промышленными холдингами, а субъекты малого и среднего предпринимательства испытывают серьезные затруднения при осуществлении деятельности. Не изменяет ситуацию и тот факт, что за последние пять лет доля малого предпринимательства в российском валовом внутреннем продукте выросла более чем в два раза – с 7 до 17 процентов. В настоящее время в России более 4 млн малых предприятий и индивидуальных предпринимателей, из них 1 млн – юридические лица¹.

Государство рассматривает развитие малого и среднего предпринимательства как один из способов по выходу российской экономики из кризиса. В качестве положительных тенденций в сфере предпринимательской деятельности следует отметить следующее.

В сложных экономических условиях поддержка малого и среднего бизнеса становится одним из приоритетов в работе орга-

¹ Ручкина Г. Ф. Проблемы банковского кредитования малого и среднего предпринимательства в новых экономических условиях // Юридический мир. 2009. № 7.

нов власти. Так, в 2009 году было выделено около 30 млрд рублей по линии Внешэкономбанка для финансирования программ кредитования малого бизнеса, а Министерство экономического развития Российской Федерации увеличило финансирование государственной поддержки малого предпринимательства до 10,5 млрд рублей. Эти средства преимущественно поступили в регионы.

Государство приняло меры и по стимулированию производства на малых и средних предприятиях через систему государственных заказов. Правительственной комиссией по развитию малого и среднего предпринимательства принято решение удвоить госзакупки у малого бизнеса – с 400 млрд до 800 млрд рублей, отменен порог максимальной стоимости контракта на госзакупки у малого бизнеса. Ранее он составлял 3 млн рублей на поставку товаров и 2 млн рублей на оказание услуг. Теперь максимальная цена контракта будет определяться Правительством Российской Федерации. Создается электронный портал для проведения торгов по госзаказу².

Тем не менее действующее законодательство пока не в полной мере разрешает проблемы, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности, и, как следствие, требует дальнейшего совершенствования.

Принятые за последнее время федеральные законы от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в определенной степени урегулировали порядок предоставления мер государственной (муниципальной) поддержки субъектам предпринимательской деятельности и предусмотрели упрощенный (льготный) порядок получения ими государственного (муниципального) недвижимого имущества. Вместе с тем по-прежнему сохраняется напряженная ситуация по многим основным проблемам, сдерживающим развитие предпринимательства.

² Сытова Е. В. Стимулирование малого и среднего бизнеса в условиях кризиса // Налоги. 2009. № 26.

Осуществлению более активной предпринимательской деятельности на сегодняшний день препятствует наличие следующих обстоятельств: отсутствие целостной комплексной системы поддержки малого и среднего предпринимательства, в том числе на региональном и муниципальном уровнях; несоответствие региональных и федеральных программ развития малого и среднего бизнеса, поскольку отсутствует законодательно закрепленный механизм согласования программ разных уровней; отсутствие заинтересованности местных органов власти в развитии малого и среднего бизнеса в связи с неэффективным распределением налоговых доходов между уровнями бюджетной системы.

Сохранился невысокий уровень корпоративной и предпринимательской культуры, являющийся следствием низкой квалификации работников малого и среднего бизнеса, недостаточного профессионального уровня руководителей предприятий малого и среднего бизнеса. Пути решения видятся в развитии системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, а также в законодательном закреплении механизмов консультационной поддержки субъектов малого и среднего бизнеса.

В настоящее время у субъектов малого и среднего предпринимательства отсутствует режим «налоговых каникул», освобождающий их от уплаты налогов в течение первых лет осуществления ими своей деятельности и получивший широкое распространение во многих странах мира.

При этом действующие в Российской Федерации специальные налоговые режимы содержат резервы для своего совершенствования. В частности, система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход может быть распространена на гораздо более широкий перечень видов предпринимательской деятельности.

Отсутствуют какие-либо значимые налоговые льготы для инвесторов – субъектов малого и среднего предпринимательства (в частности, по налогу на прибыль). Указанные лица наравне с другими налогоплательщиками (крупными коммерческими организациями) имеют право на получение отсрочки или рассрочки по уплате налогов и инвестиционного налогового кредита по налогу на прибыль организации по одинаковым основаниям.

В связи с недостаточной регламентацией взаимодействия кредитных бюро, хранящих кредитные истории субъектов малого

и среднего бизнеса, отсутствием нормативной базы для института микрофинансирования (микрокредитования) малого и среднего бизнеса, высокими ставками по кредитам для предприятий малого и среднего бизнеса, предоставлением недостоверной отчетности, отсутствием стимулов кредитования малого бизнеса, отсутствием гарантий возврата кредитов для кредиторов остро стоит проблема нехватки инвестиционных ресурсов в секторах малого и среднего бизнеса. В данной ситуации необходимо рассмотреть вопрос о разработке таких федеральных законов, как «О кредитной деятельности», «О государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде», одновременно следует ужесточить ответственность за предоставление субъектами предпринимательской деятельности недостоверной отчетности. На сегодняшний день за указанное правонарушение предусмотрен административный штраф в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей³.

Отдельно хотелось бы обратить внимание и на развитие инновационной деятельности в сфере малого и среднего бизнеса. Несмотря на провозглашение государством курса перехода отечественной экономики от добывающей к инновационной, развитие инновационной деятельности по-прежнему сдерживается неразвитостью федерального законодательства. Отсутствует необходимая нормативно-правовая база в сфере инновационной политики, существуют бюрократические и ценовые барьеры доступа субъектов предпринимательской деятельности к ресурсам, необходимым для организации производства (выделение земли, согласование и оплата инженерной инфраструктуры, административное давление на бизнес и др.), требует совершенствования таможенная политика государства в отношении экспорта высокотехнологичной продукции и импорта производственного оборудования и его комплектующих.

Законодательство Республики Башкортостан в сфере предпринимательской деятельности базируется на Законе Республики Башкортостан «О развитии малого и среднего предпринимательства в Республике Башкортостан», определяющем общие положения в области государственной поддержки и развития малого предпри-

³ Лисица В. Н. О развитии малого и среднего предпринимательства в условиях финансово-экономического кризиса // Предпринимательское право. 2009. № 4.

нимательства в Республике Башкортостан, устанавливающим формы и методы государственного стимулирования и регулирования деятельности субъектов малого предпринимательства.

На конец 2009 года в Республике Башкортостан действовало более 125,5 тыс. субъектов малого и среднего предпринимательства, задействованных во всех видах экономической деятельности, в том числе 27,3 тыс. малых предприятий (с учетом микропредприятий), 402 средних предприятия, 93,2 тыс. индивидуальных предпринимателей, 4,6 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств.

Малые и средние предприятия обеспечивают 24 процента республиканского оборота организаций, 17 процентов республиканского объема отгруженных товаров. Вклад субъектов малого и среднего предпринимательства в валовой региональный продукт республики превышает 21 процент.

Среднесписочная численность занятых на малых и средних предприятиях республики составляет около 335 тыс. человек. Более 25 процентов численности работников малых предприятий занято в торговой отрасли республики. На долю субъектов малого и среднего предпринимательства республики приходится 98,5 процента количества предприятий бытового обслуживания населения. Уровень среднемесячной заработной платы всех работников малых предприятий республики в январе – сентябре 2009 года составил 12237 рублей.

Общий объем привлеченных в 2009 году средств на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства республики превышает 1,8 млрд рублей⁴.

Положительным примером государственной поддержки малого предпринимательства является положение пункта 5 статьи 3 Закона Республики Башкортостан от 28 ноября 2003 года № 43-з «О налоге на имущество организаций», согласно которому субъекты малого предпринимательства, осуществляющие производственную деятельность в производственно-технологических центрах субъектов малого

⁴ Постановление Правительства Республики Башкортостан от 3 марта 2010 года № 64 «О Республиканской программе развития субъектов малого и среднего предпринимательства в Республике Башкортостан на 2010 год» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2010. № 7(325). Ст. 419.

предпринимательства Республики Башкортостан, в части имущества, созданного (приобретенного) для осуществления производственной деятельности в производственно-технологических центрах субъектов малого предпринимательства Республики Башкортостан, освобождаются от уплаты указанного налога.

Следует отметить Закон Республики Башкортостан от 1 октября 2007 года № 465-з «О применении индивидуальными предпринимателями упрощенной системы налогообложения на основе патента на территории Республики Башкортостан». Изначально указанным республиканским законом было разрешено к применению индивидуальными предпринимателями упрощенной системы налогообложения на основе патента по восьми видам предпринимательской деятельности. В последующем в соответствии с федеральным законодательством с 1 января 2009 года перечень видов деятельности, определенных к применению индивидуальными предпринимателями упрощенной системы налогообложения на основе патента, был увеличен до 69. В целом это стало одной из существенных мер по поддержке субъектов малого предпринимательства, реализуемой в рамках антикризисной программы, осуществляемой на территории Республики Башкортостан.

В 2009 году был выдан 1861 патент на сумму 12700 тыс. рублей. С начала текущего года выдано 1628 патентов на сумму более 14 млн рублей по 51 виду экономической деятельности. Количество патентов по сравнению с первым кварталом 2009 года в первом квартале 2010 года возросло в 2,4 раза.

По поступлениям данного налога в текущем году Республика Башкортостан среди субъектов Российской Федерации сохраняет второе место после города Москвы⁵.

В целях создания условий для развития малого и среднего предпринимательства в Республике Башкортостан на основе формирования эффективных механизмов его поддержки, повышения вклада малого и среднего предпринимательства в решение экономических и социальных задач Республики Башкортостан в соответствии с Законом Республики Башкортостан «О развитии малого и среднего предпринимательства в Республике Башкортостан» Правительством Республики Башкортостан утверждена Республикан-

⁵ Данные Министерства финансов Республики Башкортостан по состоянию на 6 мая 2010 года.

ская программа развития субъектов малого и среднего предпринимательства в Республике Башкортостан на 2010 год, основными задачами которой являются сохранение количественных и качественных показателей развития субъектов малого и среднего предпринимательства; обеспечение занятости населения и развитие самозанятости; формирование конкурентной среды в экономике Республики Башкортостан; обеспечение конкурентоспособности субъектов малого и среднего предпринимательства; оказание содействия субъектам малого и среднего предпринимательства в продвижении производимых ими товаров (работ, услуг), результатов интеллектуальной деятельности на рынки Республики Башкортостан, Российской Федерации и иностранных государств; увеличение доли производимых субъектами малого и среднего предпринимательства товаров (работ, услуг) в объеме валового регионального продукта; увеличение доли на региональном рынке отечественной продукции, производимой субъектами малого и среднего предпринимательства.

В результате исследования вопросов, связанных с правовым регулированием деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, можно сделать вывод о том, что в настоящее время необходимо продолжить совершенствование законодательства, для чего целесообразно:

1) установить ставку 0 процентов по налогу на прибыль для субъектов малого и среднего предпринимательства на 1-й год работы (50 процентов от действующей ставки – на 2-й год работы);

2) распространить систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход на любых субъектов малого и среднего предпринимательства независимо от вида деятельности;

3) предоставить субъектам малого и среднего предпринимательства право на получение отсрочки или рассрочки по уплате налогов и инвестиционного налогового кредита по налогу на прибыль организации в дополнение к основаниям, предусмотренным налоговым законодательством;

4) предоставить малым и средним предприятиям государственные гарантии для получения кредита в размере, не превышающем половину суммы налогов, уплаченных предприятием в истекшем году;

5) уменьшить арендную плату для малого бизнеса, ограничить размеры арендной платы за землю, которая устанавливается в зависимости от вида деятельности предпринимателя;

б) предоставить право субъектам Российской Федерации предоставлять бюджетные и налоговые кредиты;

7) помимо предоставления возможности использовать упрощенную систему налогообложения в современных условиях снижать налоговые ставки для субъектов малого и среднего предпринимательства, действующих в приоритетных отраслях народного хозяйства и развивающих производство;

8) в целях поддержки и развития инновационной деятельности:

– ускорить разработку и принятие федеральных законов об инновационной деятельности в Российской Федерации;

– предоставить в течение трех лет льготу по налогу на имущество организаций в отношении оборудования, приобретаемого в рамках реализации инновационных проектов;

– отменить ввозные таможенные пошлины на приобретаемое технологическое оборудование, не имеющее российских аналогов, при реализации инновационных проектов.

Развитие малого и среднего предпринимательства является неотъемлемым элементом рыночной системы хозяйствования, соответствующей цели экономических реформ в России – созданию эффективной конкурентной экономики, обеспечивающей высокий уровень и качество жизни населения, конкурентной среды, налогооблагаемой базы для бюджетов всех уровней, новых рабочих мест, насыщению рынка разнообразными товарами и услугами.

Формирование среднего класса становится стратегической задачей повышения политической, экономической и социальной стабильности в российском обществе. Решение этой задачи требует создания благоприятных правовых и экономических условий для интенсивного развития малого и среднего предпринимательства.

ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ)

С. Р. ДИЛЬМУХАМЕТОВ,
*заместитель заведующего отделом
по правовому обеспечению
законопроектной работы*

Законодательство Российской Федерации, посвященное вопросам определения и реализации демографической политики, весьма многогранно. В Российской Федерации на законодательном уровне сформированы система сбора и обобщения демографических данных, критерии учета, оценки и использования демографических показателей в реализации общегосударственной политики и обеспечении государственной безопасности России. Как показывает анализ нормативных правовых актов, в той или иной степени связанных с демографией, в Российской Федерации нормативно освещены проблемы в сферах рождаемости, смертности, репродуктивного воспроизводства и миграции населения, сформулированы подходы и пути их решения, реализуется комплекс мер, призванных улучшить ситуацию. В данном контексте целью настоящего исследования является правовой анализ реализуемых в законодательстве Российской Федерации властно-распорядительных мер и решений, совокупность которых можно обозначить в качестве демографической политики в России.

В правовой системе Российской Федерации широко используется термин «демография», вместе с тем отсутствуют нормы, раскрывающие его содержание. Демография (от греч. *demos* – народ и *grapho* – пишу) – наука о народонаселении, изучающая изменение численности населения, рождаемость и смертность, миграцию, половозрастную структуру, национальный состав, географическое распределение и их зависимость от социально-экономических, исторических и других факторов¹. Вопросы демографии широко

¹ Борисов А. Б. Большой экономический словарь. М.: Книжный мир, 1999. С. 158.

освещаются в экономике, социологии, истории и других областях научных знаний. Нас же интересует правовая доктрина демографии, притом с практической позиции, т. е. той, что отражена в действующих нормативно-правовых решениях органов государственной власти Российской Федерации. С данной позиции демографическая политика представляет собой целенаправленную деятельность государственных органов и иных социальных институтов в сфере регулирования процессов воспроизводства населения. Концептуально это отражает содержание научного термина демографической политики, определяемой как «составная часть социальной политики, представленная системой мероприятий (социальных, экономических, юридических и др.), направленных на изменение естественного возобновления поколений и миграцию»². Ожидаемым результатом соответствующей проводимой политики является позитивный характер демографического развития – рост либо сохранение численности населения Российской Федерации за охватываемый прогнозом период. Для оценки достигнутых результатов оптимальным видится использование значения «социально-экономическая эффективность демографической политики» – влияние состояния демографических процессов на социально-экономическое положение в отдельно взятом регионе и соотношение социальных и экономических результатов мероприятий демографической политики с затратами ресурсов, направленных на их достижение.

Известно, что демографическая политика представляет собой государственное управление процессами воспроизводства населения в зависимости от демографической ситуации. В связи с относительно благоприятной ситуацией с динамикой роста численности населения в СССР и РСФСР, в рассматриваемый период регулирование демографических процессов сводилось преимущественно к стимулированию внутренней миграции в районы Крайнего Севера, приравненным к ним местностям, распределению молодых специалистов, а также к отдельным мерам стимулирования рождаемости. В качестве примера можно привести Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22 января 1981 года «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей». В частности, в этом Постановлении указывалось, что с учетом

² Павленок П. Д. Краткий словарь по социологии. М.: Инфра-М, 2001. С. 45.

сложившейся в различных регионах СССР демографической ситуации республики, края, области, автономные области и автономные округа должны были установить порядок обеспечения молодоженов при вступлении в брак как минимум комнатой, а при рождении первого ребенка – отдельной квартирой³.

Иная демографическая ситуация сложилась в переходный период с 1990 по 2000 год. Точная оценка ситуации представлена в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 1351, где отмечено, что в течение последних 15 лет в России ежегодно умирало более 2 млн человек, что в расчете на 1 тыс. человек в 2 раза больше, чем в европейских странах и США, в 1,5 раза больше, чем в среднем в мире, а ежегодно рождалось в этот период 1,2–1,5 млн человек. Концепция демографической политики Российской Федерации содержит оценку демографической ситуации, охватывая вопросы продолжительности жизни населения, показатели младенческой смертности, последствия таких социальных негативных явлений, как распространенность алкоголизма, наркомании, табакокурения, низкий уровень рождаемости, проблемы бедности, а также прогнозные показатели. Концепция утверждает цели демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, которыми являются стабилизация численности населения к 2015 году на уровне 142–143 млн человек и создание условий для ее роста к 2025 году до 145 млн человек, а также повышение качества жизни и увеличение ожидаемой продолжительности жизни к 2015 году до 70 лет, к 2025 году – до 75 лет. Для достижения указанных целей Президентом Российской Федерации определен широкий круг задач социально-экономического развития, включая обеспечение стабильного экономического роста и роста благосостояния населения, снижение уровня бедности и уменьшение дифференциации по доходам, интенсивное развитие человеческого капитала и создание эффективной социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, социальная защита населения), рынка доступного жилья, гибкого рынка труда, улучшение санитарно-

³ Рабец А. М. Еще раз о юридическом понятии молодой семьи // Семейное и жилищное право. 2008. № 2.

эпидемиоло-гической обстановки. В системе законодательства Российской Федерации Концепция занимает особое место, являясь ключевым нормативным правовым актом, в комплексе определяющим принципы, приоритеты, содержание, направление и ожидаемые результаты демографической политики Российской Федерации.

На основе данного документа разработан План мероприятий по реализации в 2008–2010 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, которым рекомендовано органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать региональные планы мероприятий по улучшению демографической ситуации. На примере Республики Башкортостан – Концепция демографической политики Республики Башкортостан на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Республики Башкортостан от 14 июля 2008 года № УП-333. Дополнительно Указом Президента Республики Башкортостан от 25 декабря 2008 № УП-746 «Об утверждении Программы по улучшению демографической ситуации в Республике Башкортостан на 2008–2010 годы» определен комплекс мер стимулирования демографических процессов на среднесрочную перспективу. Стоит отметить, что сравнительный анализ ситуации по регионам и Российской Федерации в целом показывает, что в Республике Башкортостан относительно благоприятная демографическая ситуация – уровень выше среднероссийского, а коэффициент рождаемости – самый высокий в Приволжском федеральном округе. Сохраняется также самый низкий в округе показатель естественной убыли населения⁴. По числу выданных сертификатов на материнский капитал, т. е. при рождении 2-го и последующих детей, Республика Башкортостан занимает второе место после города Москвы, где население официально в 2,5 раза больше. Данные показатели являются следствием высокого уровня социальных гарантий и мер поддержки, предоставляемых жителям республики за счет средств Бюджета

⁴ Послание Президента Республики Башкортостан Государственному Собранию – Курултайу Республики Башкортостан «В Год 450-летия единства Башкортостана с Россией – к новым рубежам социального прогресса (О положении в республике и основных направлениях ее развития в 2007 году)». Уфа, 2007. С. 77.

Республики Башкортостан, более 60 процентов расходов из которого направляется на решение социальных вопросов.

Обзорный анализ законодательства Российской Федерации показывает, что правовые меры стимулирования демографических процессов условно можно разделить на три группы: миграционная политика; законодательное регулирование сфер правоотношений, обеспечивающих создание благоприятной ситуации для проживания и жизнедеятельности граждан (в медицине, образовании, трудовых отношениях, семье, пенсионном обеспечении), что непосредственно влияет на продолжительность жизни; меры по повышению воспроизводства населения.

В качестве элемента демографической политики можно выделить миграционное законодательство, призванное способствовать заселению геополитически и экологически приоритетных регионов, повышению плотности их населения за счет граждан Российской Федерации и мигрантов из ближнего зарубежья. Согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание, включая цели осуществления трудовой деятельности, ежегодно утверждается Правительством Российской Федерации по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан. Правительство Российской Федерации ежегодно определяет потребность в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, с учетом политической, экономической, социальной и демографической ситуации, а также в целях оценки эффективности использования иностранной рабочей силы.

В 2008 году в Российской Федерации трудилось почти 2,4 млн иностранных граждан, что в 1,6 раза больше, чем в 2007 году (1,5 млн человек). Наибольшее их количество было занято в строительной отрасли – свыше 1,0 млн человек (43 %). В торговой сфере было занято 384 тыс. иностранных работников (16 %), в обрабатывающих производствах – 234 тыс. человек (10 %), в сфере услуг –

185 тыс. человек (8 %), в сельском и лесном хозяйстве – 135 тыс. человек (6 %), в транспорте и связи – 87 тыс. человек (4 %) ⁵.

Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» утверждена Государственная программа, призванная содействовать добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, воспитанных в традициях российской культуры, владеющих русским языком и не желающих терять связь с Россией. Этот критерий, который можно обозначить в качестве «русскоязычного мировоззрения», необходим, поскольку именно соотечественники со сходной культурой в наибольшей мере способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей принимающего сообщества.

По указанной Программе в 2007 году предусматривалось переселение в Россию 25 тыс. человек, но, к сожалению, реально на начало декабря переехали 160 семей. В 2008 году положение не улучшилось, а ухудшилось. Это прежде всего касается Дальневосточного региона. Так, по данным управления Федеральной миграционной службы России по Приморскому краю, в первом квартале 2008 года статус вынужденных переселенцев имели 153 человека (73 семьи). Это на 28,5 процента меньше, чем на эту же дату 2007 года. Но даже эти люди не подпадают под программу переселения соотечественников из стран СНГ ⁶.

К вопросам регулирования внутригосударственной миграции можно отнести политику точечного решения федеральной властью демографических проблем отдельных субъектов Российской Федерации. Так, содействие демографическому развитию дальневосточных территорий предусматривает федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 года № 480. Схожие меры демографического развития региона предусмотрены

⁵ Болдырев С. И. Роль процессов трудовой миграции, иммиграции, расселения и эмиграции в обеспечении экономической, демографической и миграционной безопасности России // Миграционное право. 2009. № 1.

⁶ Рыбак А. А. Особенности демографической политики в Дальневосточном федеральном округе // Миграционное право. 2009. № 3.

федеральной целевой программой «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2006 года № 478, и федеральной целевой программой «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2011 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2008 года № 537.

Рассматривая комплекс социально-экономических мер, направленных на обеспечение стабильного экономического роста и роста благосостояния населения, способствующего повышению продолжительности жизни, можно привести следующую законодательную практику. На создание условий для улучшения демографической ситуации в стране, реализацию эффективной миграционной политики направлена подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей» входящая в состав целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 года № 675, которая предусматривает предоставление адресной помощи в форме компенсации затрат на приобретение жилья молодым семьям, участвующим в реализации соответствующих региональных и муниципальных программ, в случае рождения (усыновления) ребенка. Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2012 года», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 года № 858, предусматривает создание условий для улучшения социально-демографической ситуации в сельской местности, расширение рынка труда в сельской местности и обеспечение его привлекательности, повышение престижности проживания в сельской местности. Основными задачами программы являются улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, и обеспечение доступным жильем молодых семей и молодых специалистов на селе, улучшение состояния здоровья сельского населения.

Демографические показатели являются ключевым элементом при определении направлений социально-экономического развития Российской Федерации. Так, согласно Федеральному закону от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» прогнозы социально-экономического развития разрабатываются исходя из комплексного анализа демографической ситуации,

научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов. Результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации используются при принятии органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации конкретных решений в области социально-экономической политики государства.

Социально-демографические характеристики групп населения подлежат учету при реализации государственной политики в сфере занятости населения, для определения состава и объема потребительской корзины, величины прожиточного минимума малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина с целью последующего оказания мер социальной поддержки для данной категории граждан. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» возлагает на органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочие по разработке и реализации региональных программ развития образования, которые принимаются с учетом национальных, социально-экономических, экологических, культурных, а также демографических и других региональных особенностей. Согласно статье 35 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» при размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов, наряду с обеспечением требований охраны окружающей среды, следует учитывать ближайшие и отдаленные демографические последствия эксплуатации указанных объектов. Аналогичные требования устанавливает и Федеральный закон от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» к нормативам организации и застройки территорий садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений.

Социально-демографические показатели определяют и принятие решений в сфере здравоохранения. На предупреждение негативных демографических последствий для Российской Федерации направлена профилактика заболеваний вирусом иммунодефицита человека, осуществляемая в соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1995 года № 38-ФЗ «О предупреждении распростране-

ния в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)». Ряд мероприятий по улучшению демографической ситуации предусматривал и реализуемый в 2006–2009 годах приоритетный национальный проект «Здоровье». Указом от 21 октября 2005 года № 1226 образован Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, созданный в целях обеспечения взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов и демографической политикой.

Социально-экономические и демографические условия во многом определяют политику обеспечения внешней и внутренней безопасности Российской Федерации. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537, предполагает повышение качества жизни российских граждан путем снижения уровня социального и имущественного неравенства населения, стабилизацию его численности в среднесрочной перспективе, а в долгосрочной перспективе – коренное улучшение демографической ситуации. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 года № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации» определяющими факторами развития Вооруженных Сил Российской Федерации являются социально-экономические и демографические условия. Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» определяет концепцию продовольственной безопасности Российской Федерации в качестве важнейшей составляющей демографической политики. Демографические показатели содержатся, например, в федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848, где предусмотрено снижение к 2020 году численности населения Российской Федерации до 141,3 млн человек, интенсивное уменьшение численности населения трудоспособного возраста (с 89,8 млн человек до 78,9 млн чело-

век), что в итоге может привести к дефициту трудовых ресурсов и снижению эффективности реализации мероприятий данной программы.

С учетом потребности государства и общества в достоверной и полной информации о демографической ситуации и иных взаимосвязанных с нею факторах и показателях, а также значимости указанных данных в Российской Федерации организована работа по сбору и обобщению соответствующей информации. Федеральный закон от 25 января 2002 года № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения» предусматривает собой сбор сведений о лицах, находящихся на территории Российской Федерации, в целях формирования официальной статистической информации о демографических, экономических и о социальных процессах. Порядок статистического учета официальных данных о демографических и иных общественных процессах в Российской Федерации с целью обеспечения информационных потребностей государства и общества в полной, достоверной, научно обоснованной и своевременной информации определяется Федеральным законом от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации». Одновременно законодателем приняты меры, обеспечивающие открытость и доступность официальных результатов переписи населения и статистической информации о демографических показателях. Согласно статье 7 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне» сведения о состоянии демографии не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию.

В области социальной защиты населения однозначно разграничить направленность норм законодательства на стимулирование продолжительности жизни либо на обеспечение роста рождаемости представляется затруднительным. Конституция провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, предопределяется обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, об их социальной защищенности⁷. Из указанного постулата следует,

⁷ Постановление Конституционного Суда от 16 декабря 1997 года № 20-П по делу о проверке конституционности положения абз. 6 п. 1 ст. 28 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5878.

что сама природа социальных обязательств государства перед гражданами, в совокупности с социальными правами и гарантиями, установленными главой 2 Основного закона, предполагает законодательное содействие росту продолжительности жизни и естественному приросту населения. Соответственно весь социальный блок законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления содержит демографический аспект, предусматривающий создание условий для сохранения имеющегося демографического потенциала, обеспечение россиянам долгой, здоровой и полноценной жизни.

В данном ключе Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года ставит ряд конкретных задач в социально-правовой сфере. В области здравоохранения: увеличение продолжительности жизни населения за счет снижения преждевременной смертности, улучшение репродуктивного здоровья населения, улучшение качества жизни хронических больных и инвалидов путем предоставления им условий для реализации имеющегося потенциала здоровья. В области семейной политики: укрепление института семьи как формы наиболее рациональной жизнедеятельности личности и ее нормальной социализации, создание предпосылок для перехода от малодетного к среднететному типу репродуктивного поведения семей. Основываясь на данных положениях, можно сделать подробную раскладку приоритетов демографической политики в социальной сфере: здоровье населения трудоспособного возраста; репродуктивное здоровье женщин и качество потомства, для достижения которого наиболее значимо снижение заболеваемости женщин репродуктивного возраста и профилактика детской инвалидности; здоровье подростков, для которых особую актуальность представляет профилактика психических расстройств, алкоголизма, наркомании; здоровье социально уязвимых групп населения; формирование гражданской позиции общества в отношении необходимости повышения рождаемости и укрепления семьи; повышение рождаемости до уровня, обеспечивающего воспроизводство населения; повышение воспитательного потенциала семьи как основного субъекта социализации.

Анализ рассматриваемого социального сегмента законодательства свидетельствует об освещении всех поставленных Президентом Российской Федерации вопросов в действующем массиве нормативных правовых актов. Остается открытым лишь вопрос достаточности принимаемых в соответствии с социальным законодательством мер по решению демографических проблем и надлежащего их финансового обеспечения. Этот вопрос особо актуален и по причине отнесения федеральным законодателем значительного объема социальных полномочий к ведению регионов. Согласно Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно за счет собственных средств осуществляют решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), малоимущих граждан и ряд иных социально значимых полномочий. В результате подобного подхода к разграничению полномочий, меры социальной поддержки указанных категорий граждан зависят от экономического потенциала и законодательства соответствующей территории. На практике это означает разнородность содержания и объема мер социальной поддержки граждан в зависимости от региона проживания. Кроме того, политику социальной защиты детей, семьи, материнства, отцовства и детства – той сферы, которая имеет наиболее высокий демографический потенциал, субъекты Российской Федерации вынуждены определять самостоятельно. Федеральные законы в рассматриваемой области ограничиваются осуществлением отдельных мер поддержки, предусмотренных федеральными законами от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». Таким образом, направление социального стимулирования демографии является «слабым звеном» демографической политики Российской Федерации.

В сфере укрепления социальной политики поддержки семьи, материнства и детства, как составной части демографической политики Российской Федерации, оптимальным видится повышение уровня социального обеспечения граждан путем внедрения механизма единых на всей территории Российской Федерации стандартов государственной поддержки семей, имеющих детей, многодетных и молодых семей. Предполагается, что данные стандарты социальной поддержки должны утверждаться федеральными законами в форме минимальных требований к объему и содержанию предоставляемых им мер поддержки из региональных бюджетов. При недостаточности региональных ресурсов на обеспечение указанных стандартов должен существовать механизм предоставления средств федерального бюджета на указанные цели.

Как видим, острие принимаемых мер должно концентрироваться на содействии естественному приросту населения и усилении поддержки семьи. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года признает данное направление приоритетным. Действительно, ситуация здесь весьма неблагоприятная. В России 41 млн домохозяйств и только 21 млн имеют детей до 18 лет. Из них 65 процентов – это семьи с одним ребенком, 28 процентов – с двумя детьми. Многодетные семьи, где трое и более детей, составляют менее 7 процентов от общей численности домохозяйств⁸. По данным Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, в среднем по России свыше 80 процентов всех домохозяйств, имеющих в своем составе троих и более детей, являются малоимущими. Доля многодетных семей среди бедных семей составляет 76 процентов. При этом прирост населения Российской Федерации обеспечивает только семья, имеющая в составе троих и более детей. В свою очередь доля семей, имеющих в своем составе троих детей, – это свыше 90 процентов всех многодетных семей. Соответственно для роста числа рождаемости основным направлением демографической политики Российской Федерации должна явиться законодательная мера содействия рождению и воспитанию третьего ребенка в семье, принятая на федеральном уровне.

Одновременно требуют решения вопросы обязательного трудоустройства многодетных женщин после родов и достижения ребенком

⁸ Мизулина Е. Б. У ребенка должна быть семья // Российская Федерация сегодня. 2008. № 5. С. 23.

возраста трех лет. В целях упрощения для многодетных матерей порядка выработки страхового и пенсионного стажа необходимо совершенствование пенсионного законодательства по вопросам предоставления права на досрочное назначение трудовой пенсии по старости женщинам, родившим и воспитавшим троих и более детей.

Помимо совершенствования форм социальной поддержки многодетных семей важным звеном демографической политики представляются меры, направленные на повышение качества жизни российских граждан. По словам Председателя Совета Федерации Сергея Миронова, дети и бедность стали в последнее время синонимами: на долю 20 процентов населения, живущего за гранью прожиточного уровня в России, приходится половина всех детей. Проблемы демографии не ограничиваются лишь вопросами повышения рождаемости, эта сфера общественного развития тесно связана с комплексом условий, которые определяют качество жизни человека и влияют на развитие человеческого потенциала. Уверенность в завтрашнем дне, достойная оплата труда, собственное жилье, эффективные системы здравоохранения и образования – вот ключевые составляющие формирования климата, способствующего количественному и качественному росту народонаселения. Не последняя роль в достижении поставленных задач принадлежит федеральному законодателю. Правовая реализация комплекса социально-демографических решений, содержащихся в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, способствует снижению «градуса» проблемы. Однако в России необходима законодательная концепция развития демографии. В настоящее время бремя поддержки многодетных семей, несовершеннолетних, организация их отдыха лежит преимущественно на регионах. Формирование единого законодательного подхода к проблемам семьи, рождения и воспитания детей, их обучения, государственной поддержки материнства, отцовства и детства, в совокупности с выделением финансовых ресурсов на указанные цели из федерального бюджета, позволит поставить точку в проблеме, а также консолидировать усилия всех уровней публичной власти и общественности.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА

Л. Б. МУХАМЕТДИНОВА,
*заместитель заведующего отделом
мониторинга, систематизации
и кодификации законодательства*

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения всех типов муниципальных образований отнесено:

- 1) обеспечение условий для развития на территории муниципальных образований физической культуры и массового спорта;
- 2) организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий в муниципальном образовании.

Конкретизация указанных функций, их наполнение более реальным содержанием осуществляется в специальном законодательстве – о физической культуре и спорте.

С 30 марта 2008 года вступил в силу Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ. В отличие от прежнего федерального закона новый подробно, путем составления конкретных перечней разграничивает полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере физической культуры и спорта.

К полномочиям органов местного самоуправления по решению вышеуказанных вопросов местного значения в сфере физической культуры и спорта отнесены:

- 1) в части обеспечения условий для развития на территориях муниципальных образований физической культуры и массового спорта:

а) определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта с учетом местных условий и возможностей, принятие и реализация местных программ развития физической культуры и спорта;

б) популяризация физической культуры и спорта среди различных групп населения;

в) утверждение порядка формирования спортивных сборных команд муниципальных районов и городских округов, их обеспечение;

г) оказание содействия субъектам физической культуры и спорта, осуществляющим свою деятельность на территориях муниципальных образований;

2) в части организации проведения официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований:

а) утверждение и реализация календарных планов физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований;

б) организация проведения муниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, а также организация физкультурно-спортивной работы по месту жительства граждан;

в) организация медицинского обеспечения официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований;

г) содействие обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении на территориях муниципальных образований официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий.

К полномочиям органов местного самоуправления по вопросам местного значения Закон отнес также участие в организации и проведении межмуниципальных, региональных, межрегиональных, всероссийских и международных спортивных соревнований и учебно-тренировочных мероприятий спортивных сборных команд Российской Федерации и спортивных сборных команд соответствующего субъекта Российской Федерации, проводимых на территориях муниципальных образований. Включение данной функции в этот перечень вызывает сомнения, так как не подпадает под организацию

муниципальных физкультурных и спортивных мероприятий и лишь с большой натяжкой может рассматриваться в рамках обеспечения развития физкультуры и спорта в муниципальном образовании. В связи с тем, что организация и осуществление указанных мероприятий этим же Законом отнесены к компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации соответственно, участие в этой деятельности муниципальных образований, по логике, должно рассматриваться как участие в осуществлении государственных полномочий, т. е. добровольно при наличии средств в порядке статей 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Именно так данным Законом определено аналогичное участие субъектов в межрегиональных, всероссийских и международных мероприятиях. В новом Законе отсутствует право органов местного самоуправления предусматривать дополнительное материальное обеспечение (выплаты) выдающимся спортсменам, оно закреплено лишь за субъектами Российской Федерации (ч. 3 ст. 8). Поскольку данное полномочие трудно отнести к каким-либо вопросам местного значения (в том числе к развитию физкультуры и массового спорта), учреждение государственных наград, премий и поощрений в сфере физкультуры и спорта является государственным полномочием (п. 18 ст. 6, п. 2 ч. 1 ст. 8 комментируемого Закона), а в осуществлении государственных полномочий органы местного самоуправления вправе участвовать лишь в случаях, если это предусмотрено законом (ч. 2 ст. 14.1, ч. 2 ст. 15.1, ч. 2 ст. 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), то следует прийти к выводу о недопустимости введения подобных дополнительных мер материального обеспечения за счет средств местного бюджета, во избежание оценки таких мер как нецелевое расходование бюджетных средств.

Принципиально важно также, что в статье 38 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» отдельно разграничены расходные обязательства разных уровней власти. В соответствии с этим к расходным обязательствам муниципальных образований отнесены:

- 1) обеспечение условий для развития на территориях муниципальных районов, поселений, городских округов физической культуры и массового спорта;

2) организация проведения муниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;

3) обеспечение спортивных сборных команд муниципальных районов и городских округов, в том числе обеспечение их подготовки к региональным спортивным соревнованиям и их участия в таких спортивных соревнованиях;

4) обеспечение иных мер для развития физической культуры и массового спорта.

Таким образом, в данном случае, видимо, нужно исходить именно из того, что на органы местного самоуправления не могут быть возложены никакие обязанности, особенно связанные с дополнительными расходами из местных бюджетов, по участию в межмуниципальных и более крупных мероприятиях, такое участие возможно в той мере, в какой оно предусмотрено муниципальными правовыми актами, в том числе муниципальными программами развития физкультуры и спорта.

Следует отметить, что приведенный перечень полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения сформулирован как открытый: предусматривается возможность осуществления органами местного самоуправления «иных установленных в соответствии с законодательством РФ и уставами муниципальных образований полномочий» (п. 10 ч. 1 ст. 9 Закона). В связи с этим стоит обратить внимание на несколько моментов. Речь в данной норме идет о законодательстве Российской Федерации вообще, а не именно в сфере физической культуры и спорта. При этом такие акты должны подчиняться общим правилам регулирования полномочий органов местного самоуправления, а именно: вопросы местного значения устанавливаются только Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», полномочия, закрепляемые за органами местного самоуправления иными нормативными правовыми актами, должны соответствовать данному перечню вопросов местного значения (конкретизировать его), если же они выходят за рамки вопросов местного значения, то они понимаются как делегированные государственные полномочия и должны быть закреплены только законами с передачей соответствующих финансовых ресурсов. В противном случае такие полномочия не подлежат исполнению органами местного самоуправления. Что касается конкретизации полномочий органов

местного самоуправления, то в силу пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» она возможна только федеральными законами и уставами муниципальных образований. Субъекты Российской Федерации не могут своими нормативными правовыми актами регулировать полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Например, для реализации своих функций органы местного самоуправления могут использовать все правовые формы – полномочия, предусмотренные статьей 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в том числе создавать собственные физкультурно-спортивные организации (в форме унитарных предприятий, бюджетных или автономных учреждений).

Таким образом, любые иные полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения в сфере физической культуры и спорта могут быть предусмотрены только федеральными законами, при этом нужно внимательно смотреть, подпадает ли то или иное полномочие под содержание вопросов местного значения, названных в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», если нет, то такое полномочие является делегированным федеральным полномочием и осуществляется органами местного самоуправления только при предоставлении на это субвенций из федерального бюджета.

Субъекты Российской Федерации также могут лишь передавать часть собственных полномочий в сфере физической культуры и спорта органам местного самоуправления, также с обязательным выделением субвенций на их осуществление. Собственные полномочия субъектов Российской Федерации в сфере физической культуры и спорта определены в части 1 статьи 8 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». В соответствии с подпунктом 30 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» организация и осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта, проведение официальных региональных и межмуниципальных физкультурно-оздоровительных и

спортивных мероприятий, обеспечение подготовки спортивных сборных команд субъектов Российской Федерации (с 2008 года дополнено: в том числе среди лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, а также присвоение спортивных разрядов и соответствующих квалификационных категорий спортивным судьям в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации) являются собственными полномочиями субъектов Российской Федерации и в соответствии с подпунктом 6 пункта 2 статьи 26.3 того же Закона могут передаваться субъектами Российской Федерации органам местного самоуправления. Полномочия, перечисленные в статье 8 Закона, по сути, конкретизируют подпункт 30 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и, следовательно, могут передаваться органам местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации.

При осуществлении своих полномочий органам местного самоуправления (в частности, при проведении физкультурных и спортивных мероприятий) следует иметь в виду, что к компетенции субъектов Российской Федерации отнесены:

1) организация развития национальных видов спорта, в том числе установление порядка проведения спортивных мероприятий по национальным видам спорта, развивающимся в субъектах Российской Федерации;

2) присвоение спортивных разрядов и квалификационных категорий спортивным судьям в порядке, установленном Положением о Единой всероссийской спортивной классификации и Положением о спортивных судьях.

Организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в области физической культуры и спорта отнесена к компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но не муниципальных образований.

Следует обратить внимание, что реализация мер по развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта в субъектах Российской Федерации отнесена

Законом к компетенции субъектов Российской Федерации (а не местного самоуправления!).

К сфере ведения органов местного самоуправления относится развитие именно и только массового спорта. В Законе впервые дается определение массового спорта: это часть спорта, направленная на физическое воспитание и физическое развитие граждан посредством проведения организованных и (или) самостоятельных занятий, а также участия в физкультурных мероприятиях и массовых спортивных мероприятиях. Таким образом, к компетенции органов местного самоуправления относится развитие физической культуры и спорта на быденном уровне как части общей культуры населения, среди рядовых граждан, для которых спорт не является основным видом деятельности и источником доходов. В первую очередь речь идет об организации занятий физической культурой и спортом в образовательных учреждениях и по месту жительства граждан.

Основные задачи и направления развития физической культуры и массового спорта следует определять с учетом общегосударственных приоритетов, как продолжение общегосударственной политики. В связи с этим необходимо ориентироваться на Федеральную целевую программу «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2006 года № 7. В рамках Программы выделено 2 самостоятельных направления – массовый спорт и спорт высших достижений. Основными задачами Программы являются:

1) повышение интереса различных категорий граждан Российской Федерации к занятиям физической культурой и спортом посредством:

а) разработки физкультурно-оздоровительных программ для различных слоев населения;

б) обеспечения доступности занятий физической культурой и спортом для различных категорий граждан, в том числе на основе разработки и применения механизма льготного и бесплатного посещения спортивных сооружений малообеспеченными категориями граждан, детьми, учащимися (обучающимися, воспитанниками и студентами), пенсионерами, инвалидами;

в) организации пропаганды физической культуры и спорта, включающей в себя распространение социальной рекламы, про-

движение ценностей физической культуры и здорового образа жизни, освещение соревнований и открытие спортивных центров, информационную поддержку Программы в сети Интернет;

г) обеспечения высокого качества спортивных услуг путем внедрения системы добровольной сертификации физкультурно-спортивных организаций и центров для занятий спортом по месту жительства (количество сертифицированных организаций предполагается увеличить до 30 спортивных объектов на 100 тыс. жителей в 2015 году);

2) развитие инфраструктуры для занятий массовым спортом как в образовательных учреждениях, так и по месту жительства, включая:

а) строительство в образовательных учреждениях 1467 многофункциональных залов, 733 залов с бассейнами и 733 стадионов-площадок (количество определено в соответствии с нормативами пропускной способности);

б) строительство на основе долевого финансирования за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации 1000 спортивных центров для удовлетворения потребностей в занятиях физической культурой и спортом всех категорий населения.

Таким образом, в настоящее время созданы необходимые правовые предпосылки для развития системы муниципальных правовых актов в сфере физической культуры и спорта, формирование которой, в свою очередь, непосредственно связано с эффективным решением органами местного самоуправления соответствующих вопросов местного самоуправления.

ФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

А. Х. МАНСУРОВА,
*главный консультант отдела
по правовому обеспечению
законопроектной работы*

Ключевую роль в осуществлении местного самоуправления играет его экономическая база, которую формируют местные бюджеты и муниципальная собственность. Именно в рамках бюджетного процесса на местах определяется способность органов местного самоуправления удовлетворять потребности населения, а также полноценно и заинтересованно участвовать в хозяйственном развитии территорий. В связи с этим ситуация в сфере местных финансов выступает центральным звеном при характеристике результативности муниципальной реформы.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон), как и корреспондирующие с ними поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации, конкретизирует ряд ключевых положений бюджетного процесса в системе местных финансов. В Законе была предпринята попытка жесткого разделения собственных расходных полномочий городского округа, муниципального района и входящих в его состав поселений, а также порядка передачи отдельных государственных полномочий для исполнения органам местного самоуправления федеральными и региональными органами государственной власти. Но уже после принятия названного Закона федеральный законодатель отходит от концепции четкого разграничения полномочий и ответственности между уровнями публичной власти. В результате существенно расширяется перечень вопросов местного значения как поселений, так и муниципальных районов без закрепления за их бюджетами достаточных доходных источников.

Органы муниципального управления остались не только без необходимых объемов бюджетных средств, но и без действенных стимулов их наращивания за счет развития муниципального хозяйства. Действующее законодательство поставило их по функциям, а также по основным источникам бюджетных доходов в положение практически полной отчужденности от развития экономической базы соответствующих территорий.

В ходе реформы существенно усложняется и такой инструмент бюджетного процесса, как система внутрирегионального финансового выравнивания. При этом федеральный законодатель жестко предписал субъектам Российской Федерации методы реализации допускаемых законом каналов финансовой помощи муниципальным образованиям различных видов.

Общая картина наблюдаемых на муниципальном уровне финансово-бюджетных процессов по итогам переходного периода достаточно противоречива. Однако в целом можно констатировать, что система местных финансов продолжает оставаться неустойчивой, так как закрепленные доходные источники местных бюджетов не обеспечивают в необходимой мере покрытие расходных полномочий органов местного самоуправления.

Прежде всего, формальный характер приобрела и организация бюджетов поселенческих муниципалитетов, что обусловлено высокой дотационностью большинства из них. Таким образом, зависимость местных бюджетов от дополнительных источников финансирования значительно возросла, хотя эта ситуация существенно дифференцируется по различным видам муниципалитетов. Так, по итогам 2006 года (данные мониторинга Минфина России), уровень бюджетной дотационности в пределах от 50 до 100 процентов имели 8,7 процента городских округов; 27,9 процента муниципальных районов; 28,3 процента городских поселений и 56,9 процента сельских поселений.

Одна из наиболее существенных причин сохраняющейся неустойчивости местных, прежде всего поселенческих, бюджетов – высокий уровень концентрации доходного (налогового) потенциала страны на стадии его первичного распределения. Это повышает зависимость всех нижестоящих бюджетов, в том числе и местных бюджетов, от используемой сегодня модели бюджетно-перераспределительных отношений.

Сложившаяся ситуация приводит к тому, что способность муниципалитетов осуществлять свои функции в преимущественной мере зависит от передачи им налоговых долей и дотационной помощи из региональных бюджетов, а не от качества их работы по расширению экономического потенциала территории и, соответственно, по увеличению и эффективному использованию ее налоговой базы. Во многом это обусловлено тем, что налоговые доходы муниципалитетов практически равны межбюджетным трансфертам, хотя в этих налоговых доходах заметная часть приходится на замещающие дотации дополнительные нормативы налоговых отчислений.

Наиболее ущербно в практике формирования экономической базы муниципального управления то, что в доходной базе муниципальных бюджетов ничтожно мала доля местных налогов, которые должны выполнять не только чисто фискальную, но и регулирующую и стимулирующую функции. За местными бюджетами осталось всего два местных налога (в начале 90-х годов их насчитывалось более 20). Но в нынешних российских условиях действующее правовое регулирование налогово-бюджетного процесса такой привязки практически не обеспечивает. В результате тысячи новых органов местного самоуправления с самостоятельными бюджетами, а также с формально зафиксированным кругом собственных расходных и доходных полномочий не способны создать условия для реализации главной цели реформы – существенного повышения качества и доступности муниципальных услуг для населения.

Значительное увеличение с 1 января 2006 года общего количества муниципальных образований еще более усилило дифференциацию налогового потенциала местных бюджетов. Это привело не только к трудностям методического характера при разработке и практической реализации «справедливых» формул распределения финансовой помощи этим бюджетам. Потребовалось выделить значительные дополнительные средства для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов.

Казалось бы, проблему снимают Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Бюджетный кодекс Российской Федерации, которыми к полномочиям органов государственной

власти субъекта Российской Федерации отнесено оказание финансовой помощи местным бюджетам, осуществляемое данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Однако на деле федеральный законодатель лишь в самом общем виде возложил на субъекты Федерации обязанность осуществления финансового выравнивания муниципальных образований. При этом остались не ясны ни общие критерии определения объема выделяемых на эти цели средств, ни уровень, до которого должно осуществляться выравнивание.

В соответствии с бюджетной реформой субъектам Федерации предоставлено право передавать местным бюджетам дополнительно часть любого налога, подлежащего зачислению в региональный бюджет по единым нормативам на постоянной основе (т. е. без ограничения срока). Например, Законом Республики Башкортостан от 24 сентября 2008 года № 31-з «Об установлении единых нормативов отчислений от отдельных налогов в бюджеты муниципальных районов, городских округов Республики Башкортостан и о внесении изменения в статью 3 Закона Республики Башкортостан «О налоге на имущество организаций» в соответствии со статьей 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлены единые нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов, городских округов Республики Башкортостан от следующих налогов:

- 1) налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых – по нормативу 100 процентов;
- 2) налог, взимаемый в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – по нормативу 90 процентов;
- 3) единый сельскохозяйственный налог – по нормативу 30 процентов.

Но данная возможность не получила достаточно широкого распространения. Это связано с тем, что преимущественная ориентация на единые нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации, не учитывает значительной дифференциации экономического и налогового потенциала муниципалитетов, а также налоговой базы по передаваемым налогам.

В результате при передаче доходных источников по единым нормативам насыщение местных бюджетов одних территорий

приводит к перенасыщению бюджетов других. Поэтому многие субъекты Федерации минимизируют практику передачи дополнительных налоговых долей в местные бюджеты. Они сознательно удерживают их в состоянии дотационности, предпочитая восполнять ее преимущественно дотациями на общее финансовое выравнивание. Такая политика также снижает заинтересованность муниципальных органов власти в развитии местного хозяйства.

Наиболее существенное значение для дальнейшего повышения результативности муниципальной реформы играет совершенствование налогово-бюджетного процесса на уровне местных финансов. Для этого в ближайшей перспективе следует принять меры к укреплению собственной (гарантированной) налоговой базы местных бюджетов всех уровней, до предела снизив уровень их искусственной дотационности.

С этой целью, прежде всего, имеет смысл пойти на некоторое расширение полномочий субъектов Российской Федерации по использованию дифференцированных нормативов передачи на долговременной основе в местные бюджеты долей налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации. Целесообразно закрепить положение, при котором федеральный законодатель был бы вправе регулировать порядок передачи субъектом Российской Федерации налоговых источников на местный уровень (единые нормативы, дифференцированные нормативы) только по федеральным налогам. Порядок передачи на местный уровень части поступлений от региональных налогов должен определяться субъектами Российской Федерации, что должно создать большие стимулы к саморазвитию и отдельных муниципальных территорий, и каждого региона в целом. Одновременно следует решить вопрос об отмене или обязательной компенсации всех льгот по федеральным и региональным налогам, подлежащим зачислению в местные бюджеты. Причем названная компенсация должна осуществляться за счет бюджета того уровня управления, который эти льготы установил.

В соответствии со статьей 12 Налогового кодекса Российской Федерации следует рассмотреть вопрос о целесообразности и допустимости расширения прав органов местного самоуправления в области налогового администрирования. Так, учитывая, что отчисления от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты

являются в настоящее время самым значительным источником роста доходов местных бюджетов, целесообразно было бы разрешить ограниченные федеральным законом местные надбавки к действующей «плоской» ставке НДС. Кроме того, для усиления стимулирующей роли данного налога в отношении конкретных муниципальных образований разумно разрешить субъектам Российской Федерации совместно с налоговыми органами разрабатывать и реализовывать систему зачисления НДС в местные бюджеты по месту проживания работников.

В целях совершенствования межбюджетного регулирования следует вернуться к обсуждению вопроса о разработке минимальных социальных стандартов. Это будет способствовать формированию экономически и социально обоснованных минимальных местных бюджетов, большей объективности оказываемой им финансовой помощи, а в целом – устойчивому, полному выполнению социальных обязательств государства на всей территории России. Разработка проектов бюджетов с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг была закреплена в первоначальной редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации. На его основе был принят Закон Республики Башкортостан «О минимальных социальных нормативах Республики Башкортостан», но фактически он не применяется при формировании бюджета республики, тем более данная норма Бюджетного кодекса Российской Федерации признана утратившей силу.

Однако эти и другие подобные шаги могут обеспечить лишь частичное решение проблемы оптимизации налогово-бюджетного механизма новой модели российского местного самоуправления.

Наиболее существенным вопросом здесь является возможность расширения полномочий субъектов Российской Федерации по адаптации системы местного самоуправления и ее налогово-бюджетной базы к специфическим условиям каждого региона. Прежде всего это касается права на формирование экономически мотивированной системы местного самоуправления и местных бюджетов, отвечающей реальным условиям и финансово-бюджетным возможностям конкретного субъекта Российской Федерации. Практически это означает, что выгоды от введения само-

стоятельных местных (поселенческих) бюджетов должны быть соизмерены с объективными издержками такого шага и с возникающими рисками, в частности неэффективного использования бюджетных средств.

Полагаю возможным рекомендовать всем субъектам Российской Федерации провести анализ налогового потенциала поселений с целью выявления количества высокодотационных местных бюджетов. Поскольку такие бюджеты не играют значимой роли в управлении экономическими и социальными процессами на местах, не способны существенно улучшить обеспеченность населения услугами различных муниципальных учреждений, то целесообразно в статье 52 Закона положение о том, что каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет) заменить формулировкой: «Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет), а при невозможности его формирования и исполнения – иной установленный законодательством источник финансового покрытия закрепленных расходных полномочий». Данный шаг позволил бы, сохранив систему поселенческих муниципалитетов, исключить необходимость создания экономически несостоятельных и практически на 100 процентов дотационных местных бюджетов, наличие которых порождает неоправданное возрастание административно-управленческих затрат в сфере муниципального управления. Возможен и иной вариант – обязательная передача поселенческими муниципалитетами исполнения своего бюджета на районный уровень, если этот бюджет выходит за рамки предельной дотационности.

ПРИМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

А. А. МЕНЬШИКОВА,
*главный консультант отдела
мониторинга, систематизации
и кодификации законодательства*

В настоящее время приоритетным направлением совершенствования системы государственного управления, повышения качества предоставления государственных услуг населению и организациям, повышения результативности и прозрачности работы государственного аппарата, последовательного искоренения коррупции является широкое применение информационных технологий в деятельности органов государственной власти.

В Послании Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева модернизация экономики, развитие информационных технологий определены как один из государственных приоритетов и важных элементов стратегии развития страны¹.

Роль информационных технологий сегодня как никогда важна во всех сферах человеческой деятельности, и законотворчество не является исключением. Основные принципы информационного обеспечения деятельности законодательных органов основываются на правах и свободах человека и гражданина, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Это означает, что граждане, средства массовой информации, государственные и общественно-политические организации имеют право на получение всесторонней информации о деятельности законодательных органов, принимаемых ими законах и иных решениях.

Реализуемые в настоящее время программы социально-экономического развития и модернизации системы государственного управления предусматривают мероприятия, направленные:

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года // Российская газета. 2009. № 214.

- на повышение квалификации государственных служащих и уровня технической оснащённости государственной службы;
- обеспечение информационной открытости и прозрачности процедур разработки и принятия государственных решений, реализации прав граждан на доступ к информации о деятельности законодательных органов государственной власти;
- формирование современной телекоммуникационной инфраструктуры на территории страны и республики;
- обеспечение роста объемов финансирования государственных программ и проектов, предусматривающих использование информационных технологий в деятельности законодательных органов государственной власти;
- распространение опыта успешного использования информационных технологий в деятельности законодательных органов государственной власти.

Данные мероприятия создают необходимые предпосылки для широкого внедрения и использования информационных технологий в законодательном процессе.

В Послании Президента Республики Башкортостан Государственному Собранию – Курултайу Республики Башкортостан «Дальнейшая модернизация Башкортостана: Путь к благополучию и процветанию в XXI веке (О положении в республике и основных направлениях ее развития в 2010 году)» отмечено: «Сегодня, как никогда, требуются свежие подходы в управлении, новое видение модернизационных процессов Башкортостана. В первую очередь, будут поддержаны проекты, связанные с пятью направлениями модернизации и одно из них – это информационные технологии... За последние годы принят ряд важных документов по развитию информационного общества и формированию электронного правительства. Установлен обязательный перечень информации, размещаемой государственными органами и органами местного самоуправления в Интернете... Их внедрение сэкономит время и средства населения, повысит эффективность борьбы с коррупцией. ...Качество предоставления информационных услуг – теперь значимый показатель эффективности... работы!»².

² Послание Президента Республики Башкортостан Государственному Собранию – Курултайу Республики Башкортостан от 25.02.2010 // Республика Башкортостан. 2010. № 35.

Уровень использования информационных технологий в законодательном процессе повышается с каждым днем. Еще совсем недавно прямую трансляцию или просто трансляцию заседания парламента можно было увидеть изредка по телевидению. Сегодня на сайте Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан (www.gsrb.ru) все заседания республиканского парламента транслируются в режиме реального времени.

В Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан (далее – Государственное Собрание) созданы основы информационно-технологической инфраструктуры, формируется организационно-методическое и кадровое обеспечение эффективного использования информационных технологий. Переход на работу в системе электронного документооборота и управления взаимодействием DIRECTUM позволил обеспечить многофункциональную, непрерывную деятельность по согласованию документов, контроль исполнения документов, поиск в архиве поступивших ранее документов, корреспонденции, предоставление информационных и справочных материалов, обмен информацией между комитетами и подразделениями Секретариата, подготовку и проведение мероприятий.

Аппарат законодательного органа республики полностью оснащен современными персональными компьютерами. Справочно-правовые системы внутренней сети и ресурсы Интернета содержат систематизированную и оперативно обновляющуюся информацию по законодательству, обеспечивают быстрый и профессиональный доступ к нормативным правовым документам, необходимым для полноценного обеспечения законодательного процесса.

В настоящее время депутаты, работающие на профессиональной основе, и работники Секретариата имеют постоянный доступ к справочно-правовым системам «КонсультантПлюс», «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство» и «Гарант».

В основе применения информационных технологий в законодательном процессе лежит единая система сбора, обработки, регистрации и распространения нормативных правовых актов, анализ соответствия существующей нормативной правовой базы правоприменительной практике, система обеспечения законодательной деятельности, позволяющая размещать электронные версии доку-

ментов, а также учет прохождения законопроектов по всем стадиям законодательного процесса, с обязательным подключением к ней всех субъектов права законодательной инициативы; повышение эффективности правоприменительной деятельности законодательных органов государственной власти на основе создания и развития систем, обеспечивающих размещение в сети Интернет информации о деятельности органов государственной власти, доступ граждан и организаций к открытым ведомственным информационным ресурсам, интерактивное информационное обслуживание граждан и организаций; система учета и контроля результатов рассмотрения обращений граждан; повышение эффективности выполнения контрольных и надзорных функций на основе создания и развития систем мониторинга эффективности правоприменительной деятельности в интересах законодательных органов государственной власти, граждан и организаций.

Парламентарии являются законными представителями народа и обязаны обеспечивать граждан информацией о своей работе. В то же время избранные народом депутаты должны быть полностью обеспечены правовой информацией для эффективной законодательной и общественно-политической деятельности.

Сегодня практически все законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации создают собственные Интернет-сайты и используют их для размещения информации о своей деятельности, а также для предоставления услуг и интерактивной информации гражданам и организациям.

В целях обеспечения эффективного взаимодействия федеральных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, общественных объединений, научных и других организаций в области развития информационного общества в Российской Федерации в 2008 году Указом Президента Российской Федерации от 6 ноября 2008 года № 1576 создан Совет при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества. Принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных

органов и органов местного самоуправления», который вступил в силу с 1 января 2010 года³.

Согласно указанному федеральному закону основными принципами обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются:

- 1) открытость и доступность;
- 2) достоверность информации и своевременность ее предоставления;
- 3) свобода поиска, получения, передачи и распространения информации любым законным способом;
- 4) соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Законотворчество – это многоступенчатый, длительный процесс, требующий серьезного информационно-технического обеспечения. На сегодняшний день информационно-коммуникационные технологии Государственного Собрания активно развиваются по следующим направлениям: автоматизирование документооборота, эффективное межведомственное информационное взаимодействие, обеспечение открытости законопроектной деятельности перед обществом, автоматизация отдельных технологических процессов, проведение видеоконференций и видеотрансляций. Эффективная работа постоянных комитетов республиканского парламента и Секретариата в целом во многом зависит от уровня информационно-технического обеспечения и глубины информационной поддержки всего законотворческого процесса.

Система электронного документооборота и управления взаимодействием DIRECTUM поддерживает все элементы законодательной процедуры в соответствии с Регламентом Государственного Собрания. В целях совершенствования законодательной деятельности Государственного Собрания, в рамках Федеральной це-

³ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

левой программы «Электронная Россия» на 2002–2010 годы⁴, осуществлен доступ к информационной системе Государственной Думы Российской Федерации. Важнейшей составной частью информационной системы является Фонд электронных информационных ресурсов Госдумы, представляющий собой интегрированную совокупность разнообразных баз данных, информационных систем, справочных и инструктивных документов, отражающих различные аспекты деятельности законодательного органа Федерации. Объединение программно-технологических инструментариев обеспечивает доступ, поиск, отбор и вывод требуемой информации на локальный компьютер пользователя. Кроме того, в состав такого объединения включаются отдельные информационные ресурсы внешних организаций посредством доступа в компьютерной сети по выделенным высокоскоростным телекоммуникационным каналам. Особенно востребован такой раздел данной системы, как Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. Система предназначена для обеспечения субъектов федерального законодательного процесса информацией о ходе законотворчества. Так, депутаты и работники Секретариата могут в режиме реального времени пользоваться той же правовой и иной информацией, что и депутаты Государственной Думы.

С целью обеспечения открытости законопроектной деятельности перед обществом с 2003 года организована работа официального сайта Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан в сети Интернет, который можно найти по адресу: www.gsrb.ru.

В соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» принято постановление Государственного Собрания от 22 апреля 2010 года «Об информации о деятельности Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, размещаемой в сети Интернет», где определен перечень информации и периодичность ее размещения на сайте Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан.

Данный перечень предусматривает размещение общей информации о Государственном Собрании, составе и структуре пар-

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 № 65 // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

ламентa, законодательной деятельности, мероприятиях, проводимых в Государственном Собрании, межпарламентском сотрудничестве, взаимодействии с органами местного самоуправления, взаимодействии со средствами массовой информации; информационно-аналитических материалов; информации о Секретариате Государственного Собрания, об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан, об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Башкортостан; информации о Молодежной общественной палате при Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан и иной информации, подлежащей опубликованию в сети Интернет. Информация, размещаемая на сайте Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, постоянно поддерживается в актуальном состоянии.

С целью ускорения документооборота, повышения качества работы парламента введен раздел сайта «Папка депутата», в котором весь пакет документов, подготовленный к очередному заседанию, передается на электронный адрес депутата и доступен в любое время и с любого компьютера, имеющего выход в сеть Интернет.

Официальный сайт Государственного Собрания является средством реализации конституционного права граждан на обращение в адрес парламента. Любой житель республики может обратиться в адрес парламента со своими пожеланиями и замечаниями.

В процессе ускоренной модернизации общества и стремительного изучения информационных технологий представители власти также эффективно осваивают Интернет-пространство. Так, Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев имеет свой личный блог. Он является первым Президентом России, начавшим общаться с народом через видеоблог, оставлять текстовые и видеосообщения, отвечать на наиболее важные вопросы.

В июле 2010 года Президент Башкортостана Рустэм Хамитов открыл в Интернете свой блог на страницах «Живого журнала» (Livejournal.com). Адрес сообщества «Блог Рустэма Хамитова» – http://community.livejournal.com/blog_rkhamitov. Основной целью создания блога является общение с жителями республики, обсуждение в режиме диалога важных вопросов и проблем, обмен мнениями и идеями.

Председатель Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан Константин Борисович Толкачев также со-

здал свой личный блог (<http://kbtolkachov.livejournal.com>), в котором он старается уделять внимание всем важнейшим событиям, происходящим как в республике, так и за ее пределами, отвечает на вопросы, связанные с совершенствованием республиканского и федерального законодательства. Открытый и подробный диалог с избирателями, заинтересованными людьми и просто пользователями позволяет эффективно решать ежедневные вопросы, а также создавать заделы на перспективу, так как виртуальное общение становится неотъемлемой частью нашей жизни.

За время работы блога К. Б. Толкачева поступило много вопросов и предложений. Жители республики моментально отреагировали на появление блога, задавая свои вопросы, обсуждая предлагаемые темы, критикуя или одобряя работу органов власти.

Через блог жители республики – пользователи Интернета высказывают предложения о необходимости законодательного регулирования наиболее важных проблем, находят полезную информацию по самым актуальным вопросам. Например, предлагают принять закон о защите прав обманутых дольщиков.

Блог в настоящее время является уникальным информативным инструментом общения представителей власти с широким кругом людей, благоприятной средой для рождения новых идей в современном обществе.

В 2011 году в целях развития информационных технологий планируется в электронном документообороте запуск системы штрих-кодирования и автоматического ввода входящей корреспонденции, полученной через факс, документов из электронной почты. С 1 января 2011 года будет возможным проведение открытых аукционов на электронных площадках в сети Интернет с использованием ЭЦП.

Немаловажное значение в условиях развития правовой информатизации приобретает умение работников уверенно использовать информационные технологии, что требует соответствующей подготовки. Поэтому в Секретариате необходимо проводить постоянное обучение пользователей информационными технологиями, осуществлять подготовку квалифицированных кадров в этой сфере.

В целях дальнейшего поступательного развития информатизации целесообразно также создать единую систему электронного документооборота органов государственной власти Республики

Башкортостан и органов местного самоуправления, основанную на единой технологии создания, предоставления, обработки, организации и доступа к информации.

В заключение хотелось бы отметить, что в результате объединения опыта, технологий и ресурсов идет развитие по эффективному механизму создания информационных технологий в правовой сфере и распространения правовой информации. Повышение эффективности законодательного процесса, а равно и законодательских решений невозможно без использования информационно-правовых ресурсов и без применения новых информационных технологий. В настоящее время как никогда важна роль информационных технологий во всех сферах человеческой деятельности, и законодательство не является исключением. Сегодня можно сказать о том, что Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан находится на современном уровне информационного обеспечения и с каждым годом область применения технологических разработок будет расширяться, совершенствуя законодательский процесс.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ

Е. А. БЕССОЛИЦЫНА,
*главный консультант отдела
по правовому обеспечению
законопроектной работы*

Молодежь – это сила, делающая мир другим¹. Очевидно, что молодежь обладает тем уровнем мобильности, деловой активности и целеустремленности, который в значительной степени отличает ее от других групп населения. Развитие ее творческого, научного и профессионального потенциала, ее активное привлечение к проведению социально-экономических преобразований в стране становится приоритетным направлением государственной молодежной политики, ключевым элементом модернизации и инновационного развития общества. В целях решения основных задач по совершенствованию молодежной политики прошедший год в России был объявлен Годом молодежи, а в Башкортостане – Годом поддержки и развития молодежных инициатив.

В настоящее время концептуальный подход к реализации государственной молодежной политики на федеральном уровне находится в стадии становления, что выражается в отсутствии единого законодательного акта, комплексно регулирующего вопросы ее реализации и развития. Определенный опыт формирования молодежной политики накоплен на региональном уровне. Принятый

¹ Слова из манифеста движения «Молодая гвардия Единой России».

одним из первых в Российской Федерации Закон Республики Башкортостан от 12 ноября 1991 года № ВС-9/74 «О молодежной политике в Республике Башкортостан» создал богатый потенциал развития государственной молодежной политики в республике.

Вполне естественно, что совершенствование правового обеспечения государственной молодежной политики – это процесс постоянно развивающийся, закономерно диктуемый новыми интересами и потребностями современной молодежи. Ощущение правового вакуума, выраженного в отсутствии цельного нормативного правового акта, регулирующего в комплексе все аспекты молодежной политики, стало причиной разработки нового проекта реализации государственной молодежной политики – Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 года № 1760-р на период до 2016 года, определяющей совокупность приоритетных направлений, ориентированных на молодежь, включающих задачи, связанные с участием молодежи в реализации приоритетных национальных проектов. Это совершенствование государственной политики в сфере духовного развития и воспитания детей и молодежи, защиты их нравственности, развития созидательной активности молодежи, ее интеграции в политическую и социально-экономическую жизнь общества.

Правовое обеспечение государственной молодежной политики не ограничено рамками одной сферы общественных отношений, оно определяется разнообразными нормами права (конституционного, гражданского, трудового, семейного, жилищного и др.). Те или иные аспекты молодежной политики отражаются в отдельных положениях федеральных законодательных актов: в Основах законодательства Российской Федерации о культуре, в федеральных законах «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и др.

Отдельные институты молодежной политики, такие как поддержка молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, талантливой молодежи, молодых ученых, урегулированы подзаконными актами. Это постановление Правительства Российской Федерации «О Федеральной целевой программе "Жилище" на 2002–2010 годы», Указ Президента Российской Федерации «О ме-

рах по усилению государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов и докторов наук». В Башкортостане – Президентская программа «Молодежь Башкортостана» на 2007–2010 годы, Концепция развития духовно-нравственной культуры и гражданской активности детей, подростков и молодежи «Молодежь – стратегический ресурс Республики Башкортостан» на 2006–2015 годы, утвержденная Указом Президента Республики Башкортостан, Республиканская программа государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2003–2010 годы и др.

Анализ нормативных правовых актов в сфере реализации молодежной политики позволяет сделать вывод о том, что основным методом реализации государственной молодежной политики является программно-целевой метод. Применение программно-целевого метода в решении проблем, характерных для молодежной среды, позволяет:

- обеспечить адресность и контроль за инвестированием бюджетных средств в молодежную политику;
- выявить круг приоритетных объектов и субъектов целевого финансирования;
- разработать и внедрить технологии решения актуальных проблем молодежи с участием ее самой;
- обеспечить устойчивое развитие инфраструктуры, созданной в ходе выполнения конкретной программы.

Государственная молодежная политика, как определенная деятельность государства, направлена на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив. Совершенствование ее правового обеспечения связано, прежде всего, с обозначением основных направлений молодежной политики и поиском путей их эффективной реализации. К основным направлениям государственной молодежной политики относятся государственная поддержка молодой семьи, деятельности молодежных и детских объединений, обеспечение гарантий в сфере труда и занятости молодежи, содействие ее предпринимательской деятельности, поддержка талантливой молодежи.

Особой формой консолидации интересов молодежи, отражающих роль и место в обществе и способ их реализации с ис-

пользованием власти, является участие молодежи в политической жизни общества – в выборах, в деятельности политических партий, представительное участие молодежи в органах государственной власти и местного самоуправления, создание молодежных организаций, движений и участие в них. Результаты исследований показывают, что молодежь в целом аполитична. Как отмечено в предпосылках принятия Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации, в выборах федерального уровня участвует менее половины молодых россиян, лишь 33 процента молодых граждан в возрасте до 35 лет интересуются политикой. Только 2,7 процента молодых людей принимают участие в деятельности общественных организаций.

Для реализации приоритетного направления, включающего вовлечение молодежи в общественную жизнь и ее информирование о потенциальных возможностях развития в России, предусмотрены следующие проекты: «Российская молодежная информационная сеть «Новый взгляд», «Доброволец России», «Карьера», «Молодая семья России»². Несомненно, внедрение данных проектов в сферу реализации государственной молодежной политики будет способствовать адаптации молодежи к современным реалиям.

Одним из возможных путей повышения заинтересованности молодежи в участии в общественно-политической жизни республики является создание и развитие сети молодежных консультативных структур при органах государственной власти и органах местного самоуправления, которые призваны быть действенным механизмом отражения интересов молодых людей. Решающим шагом в формировании сети консультативных органов в Башкортостане, отражающих интересы молодежи, стало создание Молодежной общественной палаты при Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан.

С принятием Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» существенно укрепилась правовая база для участия в указанных объединениях молодых людей. Определенные возможности по развитию молодежного движения имеются в регионах, где проводится

² Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 года № 1760-р.

политика государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений. Так, Республиканское движение молодежи, созданное в 2007 году в Башкортостане, объединяет ведущие детские и молодежные общественные организации. Таким образом, в эффективности реализации государственной молодежной политики значимую роль приобретает необходимость развития государственной поддержки деятельности молодежных и детских общественных объединений.

В современных условиях перед государством по-прежнему стоят проблемы трудоустройства и занятости молодежи, поскольку молодые работники, не имея достаточного профессионального опыта, менее конкурентоспособны. В этой сфере необходимо выделить основные направления развития законодательства: поддержка молодых специалистов, работающих на предприятиях, содействие трудоустройству безработной молодежи и создание дополнительных рабочих мест, поиск новых форм занятости молодежи. В Республике Башкортостан утверждена Республиканская целевая программа «Молодой специалист Республики Башкортостан» на 2008–2010 годы, целью которой является создание условий для повышения качества и уровня жизни, успешной адаптации к трудовой деятельности и интеграции молодого специалиста в коллектив.

В решении проблемы занятости молодежи особое значение приобретает поддержка молодежного предпринимательства, что выступает стимулом к самореализации и экономической независимости молодого поколения. Привлечение молодежи к предпринимательству, в первую очередь в сфере производства товаров и оказания услуг, решает такие задачи, как обеспечение социальной защищенности молодежи, ее профессиональная ориентация и обучение, увеличение ее доходов. Стимулирование молодежной экономической инициативы способно активно осуществляться с помощью бизнес-школ и школ молодежного предпринимательства на базе учебных заведений. Определенный опыт в этом направлении уже имеется в нашей республике.

Одной из наиболее острых проблем, которая встает перед молодежью и обществом, является жилищная проблема. Современный рынок жилья характеризуют высокие цены, а процентные ставки по ипотечным кредитам остаются недоступными для молодых людей. В этом аспекте следует также отметить и определенные положитель-

ные сдвиги в этом направлении. В настоящее время существует возможность получения субсидий на приобретение жилья в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы за счет средств федерального и республиканского бюджетов. Основные формы государственной поддержки молодых семей по улучшению жилищных условий закреплены в Законе Республики Башкортостан «О государственной поддержке молодых семей в Республике Башкортостан».

В условиях модернизации всех сфер общественной жизни молодым дарованиям и талантам должны быть созданы условия для реализации их духовно-интеллектуальных устремлений, научного и творческого потенциала. Указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2006 года № 325 «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи» на 2006–2010 годы учреждены премии для талантливой молодежи. Это придает уверенность творческим и активным молодым людям в том, что государство примет и поддержит их позитивные начинания.

В настоящее время актуальной становится задача по дальнейшему совершенствованию основных направлений молодежной политики с учетом современных условий, а также целостного правового обеспечения в этой сфере, несмотря на то, что отдельные вопросы общественных отношений с участием молодежи урегулированы на подзаконном уровне. Многоплановость и разрозненность правовых норм в области молодежной политики не способствует единообразному регулированию данных вопросов в субъектах Российской Федерации, а повышение эффективности их правового обеспечения зависит от активности региональных парламентов, молодежных и общественных структур, содействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Несомненно, что эффективность реализации государственной молодежной политики непосредственно связана с обеспечением, прежде всего, экономических условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив. Как показывает практика, совершенствование подобных правовых норм требует значительных бюджетных затрат и, как следствие, немалых усилий государства. В целом дальнейшее совершенствование правового обеспечения молодежной

политики во многом зависит от политической и экономической конъюнктуры современного государства.

В условиях модернизации общества и растущих требований к человеческому капиталу государственная молодежная политика должна стать основным инструментом преобразования страны. Ее эффективная реализация будет способствовать формированию устойчивых условий для развития инновационного потенциала, инициатив, отвечающих масштабам задач, стоящих перед Россией и ее субъектами.

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЩЕНИЯХ ГРАЖДАН

Э. Ф. ПИКАЛОВА,
*главный консультант отдела
правовой, антикоррупционной
экспертизы и судебного
представительства*

Обращения граждан являются одним из наиболее важных и действенных средств осуществления и охраны прав человека. Статья 33 Конституции Российской Федерации закрепляет право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Аналогичные положения закреплены и в статье 37 Конституции Республики Башкортостан.

В советский период проблема жалоб и заявлений граждан занимала определенное место в деятельности органов государственного управления. Первым правовым актом, регулирующим вопросы рассмотрения обращений, было Постановление VI Всероссийского съезда Советов от 8 ноября 1918 года «О точном соблюдении законов», которым предусматривалась обязанность должностных лиц и учреждений принимать обращения от любого гражданина, обжалующего их действия. О наиболее полном и комплексном регулировании в данной сфере отношений следует говорить начиная с издания Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года №

2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», который применялся вплоть до вступления в силу Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Между тем в Башкортостане еще в 1997 году был принят Закон «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан», который не только явился ярким примером опережающего законодательного регулирования, но и послужил основой для разработки вышеотмеченного Федерального закона.

Указанный Федеральный закон «закрепил правовые гарантии традиционных и долгое время существовавших до его принятия форм обращения граждан в государственные органы власти, сделал данный институт в правовом отношении соответствующим реалиям современного времени»¹.

Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации возможно установление дополнительных гарантий реализации права граждан на обращение. Так, Законом Республики Башкортостан от 12 декабря 2006 года № 391-з «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан» в качестве дополнительных гарантий права граждан на обращения предусмотрено, что безотлагательно (не позднее двух дней со дня регистрации обращения в государственном органе Республики Башкортостан, органе местного самоуправления или должностным лицом) рассмотрению подлежат обращения, содержащие сведения о возможности наступления аварий, катастроф, иных чрезвычайных ситуаций. В случаях, если в обращении содержатся сведения о невозможности исполнения законного требования по истечении времени, установленного Федеральным законом для рассмотрения обращений, срок рассмотрения обращения подлежит сокращению до дня, предшествующего дню наступления указанных обстоятельств. Наряду с вышеуказанными обстоятельствами Закон Республики Башкортостан содержит и другие дополнительные гарантии реализации права на обращения.

¹ Бледнова Е. М. Правовое и информационное обеспечение индивидуальных форм электронного общения государственных служащих с гражданами и организациями (на примере работы с обращениями граждан) // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» позволяет реализовать права и свободы человека и гражданина, вместе с тем не содержит конкретизацию и детализацию процедур, связанных с рассмотрением обращений граждан различного характера (заявлений, жалоб, предложений), ряд его положений допускают неоднозначное толкование. Объективные факторы развития российского общества и практика правоприменения, связанная с обращениями граждан, позволяют утверждать о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства об обращениях граждан.

Данный закон установил порядок рассмотрения обращения граждан государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и распространил применение своих положений на отношения, связанные с реализацией права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления гражданином Российской Федерации, а также иностранным гражданином или лицом без гражданства (за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом). При этом установленный Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения, за исключением подлежащих рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами. Например, порядок рассмотрения обращений граждан Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации регулируется одноименным федеральным конституционным законом.

Таким образом, действие Федерального закона не распространяется на отношения, связанные с обращениями юридических лиц и общественных объединений в органы публичной власти и к их должностным лицам. Хотя российская Конституция предусматривает рассматриваемое право только для граждан Российской Федерации, данное конституционное установление нельзя толковать как ограничивающее или не допускающее такое право для коллективных хозяйствующих субъектов, объединений граждан. Однако сфера взаимоотношений по направлению указанными субъектами своих обращений в органы публичной власти (например, с предложением внести изменения в какой-либо

нормативный правовой акт) и корреспондирующей обязанности их рассмотреть на сегодняшний день остается неурегулированной. Между тем юридическое лицо и общественное объединение представляют собой ассоциацию граждан, объединенных по определенному признаку для решения обусловленных конкретной функцией задач (хозяйственных, общественно-политических и т. д.), что, на наш взгляд, позволяет интерпретировать обращения данных субъектов как своеобразную форму коллективного обращения граждан.

По мнению О. В. Осипенко, необходимо урегулировать порядок рассмотрения обращения граждан не только органами власти и должностными лицами, но и предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности². В свою очередь, с данным мнением, полагаем, следует согласиться лишь отчасти, ввиду того что с организациями (за исключением государственных и муниципальных учреждений) граждан связывают трудовые, гражданско-правовые, финансовые и другие отношения, порядок рассмотрения обращений которыми урегулирован нормами других федеральных законов. И только учреждения наделяются органами власти соответствующего уровня определенными полномочиями по предоставлению государственных и муниципальных услуг (возьмем в качестве примера государственные унитарные предприятия «Бюро технической инвентаризации»). Причем в повседневной жизни гражданам гораздо чаще приходится обращаться именно в учреждения, нежели во властные структуры. В связи с этим видится целесообразным распространить положения анализируемого Федерального закона на деятельность государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений по рассмотрению обращений граждан.

Комплекс норм, объединенных в статье 5 Федерального закона под общим названием «Права граждан при рассмотрении обращения», содержит ряд правомочий, от реализации которых зависит эффективность всего института обращения граждан.

Правомочие гражданина обращаться с просьбой об истребовании документов и материалов является весьма важным, так как во многих случаях у гражданина отсутствует возможность самому

² Осипенко О. В. Российские холдинги. Экспертные проблемы формирования и обеспечения развития. М.: Статут, 2008.

получить необходимую документированную информацию, на основе которой он выстраивает свое обращение. В известном смысле данный вид производства связан также с реализацией конституционного права граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. «К сожалению, сформулировав данное правомочие гражданина, законодатель не сформулировал корреспондирующей с ним обязанности органов публичной власти и должностных лиц обеспечивать такое истребование»³. Между тем в действительности реализация гражданином вышеотмеченного права представляет серьезную проблему ввиду большого количества территориальных и структурных подразделений органов власти, затратности и долговременности процесса поиска нужного документа, необходимости сбора документов и материалов, поступающих с различных инстанций.

Статья 5.39 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает наложение в качестве санкции административного штрафа в размере от 500 до 1000 рублей за неправомерный отказ в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо несвоевременное предоставление таких документов и материалов, непредоставление иной информации в случаях, предусмотренных законом, либо предоставление гражданину неполной либо заведомо недостоверной информации.

По мнению С. З. Женетля, данная статья носит декларативный характер, поскольку требует одновременного доказывания как факта собирания информации в установленном порядке, так и факта того, что эти документы и материалы непосредственно затрагивают права и свободы гражданина (дополнительная характеристика «непосредственно» является очень обязывающей). Если к этому добавить довольно расплывчатую категорию «неправомерный отказ», под которую, к сожалению, не подпадает обычное игнориро-

³ Женетль С. З. Теоретический анализ основных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Административное право. 2008. № 4.

вание письменной просьбы гражданина, то применение данной статьи на практике становится нереальным⁴.

Следующим установленным Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» правомочием гражданина при рассмотрении обращения является возможность знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц.

На первый взгляд, данная норма выглядит юридически обоснованной. Вместе с тем нельзя оставить без внимания то обстоятельство, что для отказа в ознакомлении с документами и материалами достаточно того, чтобы в процессе ознакомления просто были затронуты (но не нарушены) чужие права, свободы или интересы. Понятие затрагивания чужих прав, свобод и интересов само по себе также представляется весьма нечетким. При этом не предусмотрено исключения «для ситуации, когда лицо, чьи права, свободы или законные интересы будут затронуты, согласно на это»⁵. Уточнение оснований отказа в ознакомлении с документами с учетом высказанных предложений позволило бы снять ряд проблем граждан и органов власти, должностных лиц, связанных с рассмотрением обращений.

Статья 6 Федерального закона содержит гарантии безопасности гражданина, направившего обращение в орган власти, в частности, ею установлен запрет преследования гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав и свобод и законных интересов других лиц. Между тем преследование граждан, направивших обращение, должно исключаться в принципе и в целом, а не только в связи с критикой или другими обстоятельствами, перечисленными в законе.

Несомненным является то, что работа с обращениями граждан – это живая и многогранная деятельность, в процессе которой приходится сталкиваться с гражданами, преследующими разные, в том

⁴ Женетль С. З. Указ. соч.

⁵ Смушкин А. Б. Комментарий к Федеральному закону от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». М., 2006. С. 21.

числе морально нечистоплотные, интересы либо страдающими психическими расстройствами. Поэтому вполне правомерным выглядит наличие некоторого числа оснований, в соответствии с которыми обращения не подлежат рассмотрению. Такие основания изложены в статье 11 рассматриваемого закона. Их анализ весьма важен для оценки всего административно-правового механизма работы с обращениями граждан.

Так, частью 2 статьи 11 Федерального закона предусмотрено, что обращение, в котором обжалуется судебное решение, в течение семи дней со дня регистрации возвращается гражданину с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения. Редакция этого правила представляется не очень удачной в связи с тем, что граждане, как правило, не обжалуют судебное решение, а выражают недовольство или несогласие с принятым органом (должностным лицом) решением, по поводу которого суд постановил отказать гражданину в удовлетворении его требований. Здесь видится целесообразность изменения вышеприведенной статьи Федерального закона нормой, согласно которой не при обжаловании, а просто при факте наличия судебного решения по вопросу, указанному в обращении, гражданину возвращается обращение с разъяснением его права на обжалование судебного решения. Это позволит сэкономить время и силы как обратившейся, так и рассматривающей обращение стороны.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона обращение гражданина направляется в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа в виде предложения, заявления, жалобы. Предложение, как форма письменного обращения, рассматривается в Федеральном законе как рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Согласно статье 10 Федерального закона государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны дать письменный или в форме электронного документа ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Однако обращение гражданина в форме предложения может не содержать

вопросов. «Если заявитель высказывает, например, свои рекомендации по совершенствованию нормативных актов, то в ответ, как правило, можно лишь указать, что его предложения будут учтены при последующем совершенствовании законодательства, если никаких аналогичных проектов или уже действующих правовых актов не имеется. Если же заявитель прямо указывает на то, что ответ не нужен, или его обращение является «эмоциональной разрядкой» и не содержит конкретных просьб или жалоб, то ответ может быть расценен как «отписка» или, соответственно, «издевательство»⁶. В таких ситуациях формального характера обязательности ответа на предложение граждан можно избежать, если предусмотреть в статье 11 Федерального закона в качестве основания для отказа в ответе прямое указание гражданина на то, что ответ не нужен, или отсутствие в тексте существа обращения (например, если обращение состоит из набора несвязных слов, словосочетаний или предложений).

Действенным способом установления понимания между гражданином и государственным органом или органом местного самоуправления, должностным лицом, позволяющим гражданам высказать свою позицию, обратиться за разъяснениями, является личный прием граждан. К сожалению, Федеральным законом установлена только обязанность государственных органов, органов местного самоуправления доводить до сведения граждан информацию о месте приема, об установленных днях и часах личного приема руководителей и уполномоченных на то лиц. Как справедливо отмечает М. В. Головацкая, данная норма в сравнении с Указом Президиума Верховного Совета СССР 1968 года существенно обеднена – в ней отсутствует положение о том, что прием граждан должен проводиться в удобное для них время⁷.

Федеральному законодателю следует обратиться к успешному законодательному опыту субъектов Российской Федерации, позволившему улучшить положения о личном приеме граждан. В частности, Законом Республики Башкортостан «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан» в статье 8, посвященной личному приему граждан, предусмотрено, что организация государственным ор-

⁶ Потяркин Д. Е. Некоторые проблемы правового регулирования рассмотрения обращений граждан // Налоги. 2009. № 15.

⁷ Головацкая М. В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан // Юрист. 2007. № 5.

ганом Республики Башкортостан, органом местного самоуправления, должностным лицом приема граждан (установление в достаточной степени места, дней и часов приема, количества лиц, уполномоченных на личный прием граждан) осуществляется таким образом, чтобы своевременно и в полной мере можно было реализовать право граждан на обращение. Более того, в республике предусмотрены дополнительные гарантии при осуществлении личного приема граждан, такие как право на первоочередной личный прием, которым обладают беременные женщины, ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий, граждане, принимавшие участие в ликвидации последствий аварий на атомных электростанциях, а также получившие или перенесшие лучевую болезнь или другие заболевания вследствие аварии на атомной электростанции либо в результате ядерных испытаний, инвалиды I и II групп, родители (лица, их заменяющие) ребенка-инвалида, родители (лица, их заменяющие), явившиеся на личный прием с ребенком в возрасте до 1,5 лет. Полагаем, дополнение Федерального закона аналогичными нормами позволило бы существенно улучшить качество закона.

Деятельность органов публичной власти по рассмотрению обращений граждан и разрешению вопросов, содержащихся в их предложениях, заявлениях и жалобах, требует тщательного контроля. В статье 14 рассматриваемого закона содержится норма общего порядка, в соответствии с которой государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица в пределах своей компетенции осуществляют контроль над соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. Содержание данной нормы свидетельствует, что все контрольные функции в сфере соблюдения порядка рассмотрения обращений граждан подлежат реализации самими же органами, чья деятельность и подлежит контролю. Это со всей очевидностью говорит о коррупционном характере рассматриваемого положения Федерального закона.

Согласно статье 31 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный по результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рас-

смотрения жалоб вправе направлять свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур.

В соответствии со статьей 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами, иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Из совокупного анализа данной нормы и иных положений главы 2 данного закона следует, что прокурорский надзор в данной области не охватывает саму сферу рассмотрения жалоб, заявлений и предложений соответствующими органами и должностными лицами, а реализуется индивидуально, касательно конкретного нарушения права.

Таким образом, в Российской Федерации на сегодня отсутствует специальный орган, призванный системно и целенаправленно контролировать деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц по рассмотрению обращений граждан. На наш взгляд, данные функции могли бы быть возложены на органы юстиции федерального (в отношении федеральных и региональных государственных органов и должностных лиц) и регионального (в отношении муниципальных органов и должностных лиц) уровней.

Современная практика показывает, что определенные объективные факторы нынешнего периода развития органов публичной власти и общества повлияли на возникновение новых форм и методов работы с обращениями граждан. И сложившийся опыт работы с обращениями граждан подтверждает сказанное. Например, население страны сегодня имеет возможность направить электронное обращение Президенту Российской Федерации. Как указано на его официальном сайте <http://Президент.рф>, «официальный сайт Президента России является средством реализации конституционного права граждан на обращение в адрес главы государства». Аналогичную возможность направления обращения в электронной форме граждане

получили и в адрес Председателя Правительства Российской Федерации, Президента Республики Башкортостан, Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, других органов и должностных лиц. Более того, Президент Республики Башкортостан Р. З. Хамитов создал блог для прямого общения посредством Интернета с гражданами республики. Его примеру последовали и другие должностные лица, что позволило сделать совершенно новым по форме и содержанию общение власти и населения республики.

Создание Интернет-сайтов, общественных и Интернет-приемных, «живое» общение в блогах собственных журналов первых лиц страны в Интернете свидетельствует о серьезных преобразованиях в сфере работы с обращениями граждан на современном этапе развития России и ее субъектов.

Однако значимость института обращения граждан невозможно переоценить, поскольку именно обращения позволяют гражданам реализовывать свои права и свободы и как человека, и как гражданина. Нельзя останавливаться в вопросах совершенствования взаимодействия в государстве между гражданами и органами государственной власти и органами местного самоуправления, должностными лицами, поскольку, как отмечает профессор С. А. Авакьян, в содержание права на обращение включается сильный общественно-публичный компонент – оно служит средством воздействия граждан на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, во многих случаях – также и на институты гражданского общества⁸.

Законодательные несовершенства в рассматриваемой сфере воспринимаются гражданами наиболее остро, поскольку без должной регуляции института обращения невозможна полноценная реализация и защита всех прав и свобод граждан. В связи с этим вопросы совершенствования законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан должны иметь приоритетное значение.

⁸ Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс. В 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2005. С. 637.

ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. А. ИШЕМГУЛОВ,
*главный консультант отдела
по правовому обеспечению
законопроектной работы*

В настоящее время в Российской Федерации одной из важнейших задач является построение эффективно функционирующей системы органов государственной власти. Для решения данной задачи необходима модернизация государственной гражданской службы, которая должна стать престижной, конкурентоспособной, направленной на результативную деятельность по оказанию государственных услуг.

Государственная гражданская служба Российской Федерации – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Государственная граждан-

ская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

Реформированию и развитию государственной гражданской службы, совершенствованию законодательства в этой сфере уделяется большое внимание. В период с 2002 по 2007 год реализовывалась Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации»¹, в рамках которой созданы законодательные основы единой системы государственной службы Российской Федерации, сформирована гражданская служба как вид государственной службы, приняты федеральные законы от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», изданы указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации. В Республике Башкортостан действуют законы от 18 июля 2005 года № 206-з «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан», от 2 апреля 2010 года № 246-з «О профессиональной переподготовке, повышении квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Республики Башкортостан» (вступает в силу с 1 января 2011 года), «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Республики Башкортостан», указы Президента Республики Башкортостан и постановления Правительства Республики Башкортостан по вопросам гражданской службы.

Вместе с тем реформа государственной службы пока не закончена. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации Д. А. Медведев подверг государственную службу резкой критике за ее неэффективность, бюрократизм, коррупционность, неспособность вести диалог с гражданским обществом, содействовать развитию институтов

¹ Указы Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2002–2005 годы)»; от 12 декабря 2005 года «О продлении срока реализации Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2002–2005 годы)» на 2006–2007 годы» // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4664; 2004. № 47. Ст. 4634; 2005. № 51. Ст. 5514.

инновационной экономики и демократии². В свою очередь первый Президент Республики Башкортостан М. Г. Рахимов отмечал, что необходимо продолжать реформу государственной службы. Повышению доверия граждан к органам власти способствует только качественное исполнение служащими своих обязанностей, неуклонное повышение их профессионального уровня³.

В настоящее время государственная гражданская служба перешла на новый этап реформирования⁴. Предстоит решить задачи, связанные с созданием системы управления государственной службы, внедрением эффективных технологий и методов кадровой работы, повышением эффективности государственной службы и результативности профессиональной деятельности служащих. По мнению М. В. Масловской, результатами реформирования государственной службы Российской Федерации в конечном итоге должны стать создание системы государственной гражданской службы, основанной на профессионализме, ответственности, признании профессиональных заслуг и служебной этике, достижение качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг⁵.

Одной из основных проблем в сфере государственной гражданской службы видится недостаточная реализация основополагающего принципа единства правовых и организационных основ государственной службы.

Статьей 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» установлено, что принцип единства правовых и организационных основ государственной службы,

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года // Российская газета. 2008. 6 нояб.

³ Послание Президента Республики Башкортостан Государственному Собранию – Курултайу Республики Башкортостан от 26.03.2009 «Наша цель – благосостояние людей, приумножение созидательного потенциала Башкортостана (О положении в республике и основных направлениях ее развития в 2009 году)» // Республика Башкортостан. 2009. № 61–62.

⁴ Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы). Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261 // Российская газета. 2009. 13 марта.

⁵ Масловская М. В. Административная реформа и местное самоуправление: точки соприкосновения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12.

предполагающий законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы, является одним из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» одним из принципов гражданской службы является единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации.

В действующем законодательстве Российской Федерации прослеживается единство требований, запретов, ограничений, прав гражданских служащих, порядка поступления, прохождения и прекращения государственной гражданской службы. Также унифицированы условия денежного содержания. Однако принцип единства организационно-правовых основ гражданской службы реализован не в полной мере.

Одним из основных элементов единства статуса государственного служащего является классный чин. В настоящее время в федеральном законодательстве отсутствует нормативная база, регулирующая соотношение классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации и классных чинов государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Частью 12 статьи 11 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» было предусмотрено принятие указа Президента Российской Федерации, которым должно быть определено соотношение классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации и классных чинов государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. До настоящего времени такой указ так и не был принят, а Федеральным законом от 17 декабря 2009 года № 322-ФЗ «О внесении изменения в статью 11 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» норма, предусматривающая принятие вышеотмеченного указа Президента Российской Федерации, была исключена.

Субъекты Российской Федерации вынуждены искать выход из сложившейся ситуации самостоятельно. Так, в Новгородской области принят областной закон от 12 июля 2007 года № 143-ОЗ «О соотношении классных чинов федеральной государственной граждан-

ской службы и классных чинов государственной гражданской службы Новгородской области». Подобный закон действует во Владимирской области.

Между тем аналогичные нормы, содержащиеся в Указе Президента Республики Саха (Якутия) от 28 мая 2005 года № 2157, решением Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 11 августа 2009 года признаны противоречащими действующему федеральному законодательству, поскольку согласно пункту «т» статьи 71 Конституции Российской Федерации федеральная гражданская служба, являясь частью федеральной государственной службы, относится исключительно к ведению Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе издавать нормативные акты, регулирующие отношения, так или иначе связанные с федеральной гражданской службой. Соответственно в вопросе соотношения классных чинов федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации образовался правовой пробел.

Отсутствие законодательства, регулирующего указанное соотношение, приводит к ряду проблем.

Первая группа проблем – организационно-правовые сложности при подборе кадров, формировании кадрового резерва. Интересы государства и общества требуют отбора профессионалов. Государственному служащему, имеющему классный чин гражданской службы федерального или регионального уровня, при смене места государственной службы необходима повторная сдача квалификационного экзамена. Между тем, по мнению В. И. Осейчука, «модернизация механизма кадровой политики в системе государственной службы – это, скорее всего, главное направление административной реформы»⁶.

Вторая группа проблем – законодательная необеспеченность гарантий денежного содержания гражданского служащего. Согласно действующему законодательству за присвоенный государственному гражданскому служащему классный чин полагается оклад за классный чин. Из-за отсутствия соотношения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации и субъ-

⁶ Осейчук В. И. О формировании нового механизма кадровой политики в системе государственной службы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15.

екта Российской Федерации в случае перехода федерального гражданского служащего на должность государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и наоборот классный чин фактически не сохраняется, гражданский служащий может потерять часть своей заработной платы. Соответственно уменьшается размер ежемесячного денежного поощрения, единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи, выплачиваемых за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих. Необеспечение гарантии денежного содержания приводит, в свою очередь, к уменьшению авторитета государственной службы, препятствует сохранению рядов государственных служащих и пополнению их кадрами, уже имеющими опыт служебной деятельности.

Государственное пенсионное обеспечение, наряду с классными чинами, также является элементом принципа единства федеральной гражданской службы и гражданской службы субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 11 статьи 52 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственным гражданским служащим гарантируется государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

Между тем статья 4 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» регулирует право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению лишь для федеральных гражданских служащих, что также свидетельствует о несоблюдении принципа единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации.

На сегодня условия предоставления права на пенсию за выслугу лет государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации различны и определяются нормативными правовыми актами субъектов России. Таким образом, для устранения пробелов в действующем законодательстве по вопросам государственного пенсионного обеспечения гражданских служащих необходимо принятие федерального закона, обозначающего общие

принципы государственного пенсионного обеспечения федеральных гражданских служащих и гражданских служащих субъектов Российской Федерации.

Очередным элементом принципа единства федеральной гражданской службы и гражданской службы субъекта Российской Федерации является право государственного служащего на обязательное медицинское страхование. Пункт 16 статьи 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает право государственного гражданского служащего на обязательное медицинское страхование в соответствии с федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации. До настоящего времени данный федеральный закон не принят, поэтому страхование производится в общем порядке, и до принятия и вступления в силу нормативного акта, регламентирующего медицинское страхование государственных гражданских служащих, действуют прежние условия санаторно-курортного и медицинского обслуживания госслужащих, которые отличаются для федеральных и региональных гражданских служащих.

Не обеспечено должным образом и организационное единство гражданской службы: не сформированы Сводный реестр должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, включающий в себя реестры должностей гражданской службы регионов, кадровый резерв Российской Федерации, что не дает нам полного представления и реальной картины о состоянии государственной гражданской службы в Российской Федерации и в каждом отдельно взятом субъекте Российской Федерации.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что основное направление реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации – повышение качества оказываемых государством услуг, повышение эффективности государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства. Решение данных задач невозможно без полноценной реализации принципа единства организационных и правовых основ федеральных гражданских служащих и гражданских служащих субъектов Российской Федерации. В связи с этим в рамках реформы необходимо принятие целого ряда федеральных законопроектов, направленных на снятие указанной проблемы.

О НЕОБХОДИМОСТИ УСИЛЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

О. В. ШАРИПОВА,
*главный консультант отдела
правовой, антикоррупционной экспертизы
и судебного представительства*

Конституция Российской Федерации гарантирует права и свободы человека и гражданина, защиту жизни, здоровья, собственности от правонарушений, в том числе совершаемых ввиду несоблюдения правил пожарной безопасности. Пожарная безопасность – состояние защищенности людей, имущества, собственности, общества и государства от пожаров.

Требования пожарной безопасности – специальные условия социального и (или) технического характера, установленные в целях обеспечения пожарной безопасности законодательством Российской Федерации, нормативными документами или уполномоченным государственным органом. В области пожарной безопасности на территории Российской Федерации действуют следующие основные нормативные документы: Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федеральный закон № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», Правила пожарной безопасности, утвержденные Приказом МЧС России от 18.06.2003 № 313 (ППБ 01-03).

Реализация комплекса государственных мер, направленных на повышение уровня пожарной безопасности в Российской Федерации, позволила за последние 4 года добиться устойчивой позитивной динамики ежегодного снижения на 5 процентов как количества пожаров, так и количества погибших на них людей.

Однако в целом обстановка с пожарами и гибелью людей от пожаров остается достаточно напряженной. Ежегодно в Российской Федерации происходит более 200 тыс. пожаров, на которых гибнет более 15 тыс. человек. Российская Федерация по показателю, характеризующему соотношение количества погибших на 100 тыс. людей, который превышает 11 человек, остается в числе лидеров в мире. Например, аналогичный показатель в США составляет 1,1, в Индии – 1,7¹.

В Российской Федерации в зданиях с массовым пребыванием людей за последние четыре года основными причинами и условиями, способствовавшими наступлению тяжких последствий, в том числе массовой гибели людей, являлись невыполнение требований пожарной безопасности, установленных законами, стандартами, нормами и правилами: позднее сообщение о пожаре, невозможность подъезда пожарной техники к зданиям, несоблюдение требований пожарной безопасности, регламентирующих порядок действий работников при пожаре, отсутствие или неработоспособность автоматических систем противопожарной защиты зданий и сооружений.

Самый крупный по количеству жертв пожар в современной России, произошедший 5 декабря 2009 года в ночном клубе «Хромая лошадь» в Перми, повлек смерть 156 человек². Происшествие вызвало широкий общественный резонанс и жесткую реакцию власти. Данная трагедия показала назревшую годами потребность в принятии решительных мер по борьбе с нарушением правил пожарной безопасности, в том числе в рамках усиления всех видов юридической ответственности в указанной сфере. Существующие санкции за нарушение правил пожарной безопасности не играют должной превентивной роли и не способствуют предотвращению указанных нарушений.

¹ GZN.RU по данным МЧС России.

² <http://ru.Wikipedia.org> по данным МЧС России.

Степень наказания за столь опасное для жизни и здоровья граждан правонарушение на практике так низка, что в Российской Федерации несмотря на принимаемые меры в данной сфере наблюдается рост нарушений требований пожарной безопасности.

В настоящее время за нарушение требований пожарной безопасности лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководители организаций, лица, в установленном порядке назначенные ответственными за обеспечение пожарной безопасности, иные должностные лица в пределах их компетенции несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность.

Уголовная ответственность за нарушение правил пожарной безопасности установлена в статье 219 Уголовного кодекса Российской Федерации. Согласно части 1 этой статьи нарушение правил пожарной безопасности, совершенное лицом, на котором лежала обязанность по их соблюдению, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека, наказывается штрафом в размере до 80 тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. То же деяние, повлекшее по неосторожности смерть человека, наказывается ограничением свободы на срок до пяти лет или лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового (часть 2 статьи 219 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Административная ответственность за нарушение требований пожарной безопасности установлена статьей 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Согласно части 1 этой статьи нарушение требований пожарной безопасности влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц – от одной тысячи до двух тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от одной тысячи до двух тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до

девяти суток; на юридических лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяти суток. Те же действия, совершенные в условиях особого противопожарного режима, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

Нарушение требований пожарной безопасности, повлекшее возникновение пожара без причинения тяжкого вреда здоровью человека, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей; на должностных лиц – от трех тысяч до четырех тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей.

Выдача сертификата соответствия на продукцию без сертификата пожарной безопасности в случае, если сертификат пожарной безопасности обязателен, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до четырех тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей. Продажа продукции или оказание услуг, подлежащих обязательной сертификации в области пожарной безопасности, без сертификата соответствия, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

Несанкционированное перекрытие проездов к зданиям и сооружениям, установленных для пожарных машин и техники, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц – от пятисот до одной тысячи рублей; на юридических лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Дисциплинарная ответственность наступает при нарушении работником требований охраны труда, если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на производстве, авария, катастрофа) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий, и влечет за собой расторжение трудового договора по инициативе работодателя.

В настоящее время нормативная правовая база в области регулирования ответственности за нарушение правил пожарной безопасности в основном сформирована и в целом обеспечивает реализацию мер противопожарной защиты. С принятием Федерального закона от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» качественно изменилась роль владельцев объектов в процедурах контроля. Именно владельцы должны рассчитывать параметры безопасности и отвечать за безопасность объектов, сооружений и людей, работающих на этих объектах. Так, одним из требований Технического регламента является подача собственником (владельцем) объекта декларации о пожарной безопасности. Хотя данный регламент уже применяется, он до сих пор не обеспечен должным механизмом реализации.

Например, собственник объекта защиты, или лицо, владеющее объектом защиты на праве пожизненного наследуемого владения, хозяйственного ведения, оперативного управления либо по иному основанию, предусмотренному федеральным законом или договором, или орган управления многоквартирным домом, разработавшие декларацию о пожарной безопасности, несут ответственность за полноту и достоверность содержащихся в ней сведений в соответствии с законодательством Российской Федерации. Между тем ответственность за данное правонарушение еще не установлена.

Кроме того, необходимо увеличить размер сумм административных штрафов за нарушение правил пожарной безопасности. Это связано тем, что действующие в настоящее время размеры административных штрафов не позволяют достичь основной цели административного наказания – предупреждение новых правонарушений в области пожарной безопасности, а также не позволяют решать вопросы обеспечения требований пожарной безопасности, не стимулируют нарушителей, в том числе и экономически, выполнять их³.

Указанные обстоятельства привели к ситуации, когда со стороны должностных и юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, игнорируются требования пожарной безопасности, так как штрафные

³ GZT.RU: Он-лайн интервью с А. Абаевым.

санкции за их неисполнение (ненадлежащее исполнение) с учетом Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» фактически могут налагаться один раз в три года и несопоставимы с затратами на мероприятия, обеспечивающие надлежащую защищенность личности, общества и государства от пожаров.

В связи с тем, что денежные взыскания (штрафы) за нарушение Федерального закона «О пожарной безопасности» направляются в бюджет Российской Федерации и бюджеты субъектов Российской Федерации в равных долях, увеличение размера административного штрафа за нарушение требований пожарной безопасности в отношении должностных и юридических лиц, а также лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, позволит целенаправленно использовать полученные средства для повышения уровня пожарной безопасности как в целом в Российской Федерации, так и в ее субъектах.

Назрела необходимость особо выделить и ужесточить административную ответственность за нарушение правил пожарной безопасности на объектах социального характера (образовательные, спортивные, культурные объекты, объекты учреждений социальной защиты).

Все вышеуказанные меры позволят повысить уровень пожарной безопасности в Российской Федерации, уменьшить число пожаров и последствий от них, в том числе сократить экономические потери.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
Н. Ф. Зиганшин. Участие Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан в федеральном законодательном процессе.....	5
Ш. Р. Мухаметдинов. Правовые проблемы развития сельского хозяйства.....	10
Р. Р. Ямалетдинов. Правовое обеспечение реализации концепции устойчивого развития Российской Федерации..	19
Г. Г. Янбекова. Проблемы использования юридической терминологии в законах.....	27
С. Н. Золотова. Правовые проблемы выселения граждан из жилых помещений.....	36
Ю. Ф. Ахметова. Правовое регулирование отношений в сфере обеспечения эффективного функционирования предпринимательской деятельности.....	41
С. Р. Дильмухаметов. Демографическая политика Российской Федерации (законодательный аспект).....	49
Л. Б. Мухаметдинова. Правовые проблемы осуществления органами местного самоуправления полномочий в сфере физической культуры и спорта.....	63
А. Х. Мансурова. Формирование местных бюджетов: проблемы и перспективы развития.....	71

А. А. Меньшикова. Применение информационных технологий в законодательном процессе.....	78
Е. А. Бессолицына. Правовое обеспечение государственной молодежной политики.....	87
Э. Ф. Пикалова. Вопросы совершенствования законодательства об обращениях граждан.....	93
А. А. Ишемгулов. Вопросы реализации принципа единства федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.....	104
О. В. Шарипова. О необходимости усиления ответственности за нарушение требований противопожарной безопасности.....	111

Законодательные исследования
Выпуск 6

Подписано в печать 08.10.10.

Формат 60x84 ¹/₁₆. Бумага «Снегурочка». Гарнитура Таймс.
Тираж 300 экз. Заказ № 1751.

Отпечатано в ООО «Издательство «Диалог».
450076, г. Уфа, ул. М. Гафури, 54.
Тел./факс: (347) 251-78-29.
E-mail: dialogufa@mail.ru