

О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКЕ СЕЛЬСКИХ ПЕДАГОГОВ

Анатолий Бердашкевич,
главный советник
аппарата Комитета
Государственной
Думы по
образованию
и науке,
кандидат юридичес-
ких наук

Согласно требованию Конституции России (статья 55) в стране не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Льготы и преференции, не отменённые на момент вступления в силу цитированной нормы или введённые после этого, должны быть отнесены к категории прав и свобод, установленных и не подлежащих умалению. К ним относятся и льготы для проживающих и работающих в сельской местности работников образования.

Работники образования, работающие и проживающие в сельской местности и посёлках городского типа, имели право на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением в соответствии с ранее действующим законодательством. С 1 января 2005 г. в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ эта норма была модифицирована. Отсутствует какая-либо неопределённость в вопросе о соответствии Конституции РФ, её статьям 1 (часть 1), 2, 18, 45 (часть 1) и 55 (часть 2), положений пункта 50 статьи 35 и части 2 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этот вопрос уже рассматривал Конституционный Суд Российской Федерации и принял по нему окончательное решение (Определение Конституционного Суда РФ от 12 июля 2006 г. № 375-О «По запросу Конституционного Суда Республики Карелия о проверке конституционности положений пункта 50 статьи 35 и части 2 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)).

Жилищно-коммунальные льготы как часть сохраняющей актуальность политики стимулирования притока и закрепления квалифицированных кадров в сельской местности были установлены постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1930 г. «О льготах квалифицированным работникам в сельских местностях и рабочих посёлках» (признан утратившим силу Федеральным законом от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ), согласно которому квалифицированным работникам, проживающим в сельских местностях и рабочих посёлках, в том числе работникам просвещения, должны быть предоставлены соответствующим местным исполкомом (по местно-бюджетным учреждениям) или подлежащим учреждению, предприятием, организацией бесплатные квартиры с отоплением и освещением в натуре; при отсутствии свободных квартир в домах, принадлежащих указанным исполкомам, учреждениям, предприятиям или организациям, необходимая и вполне годная жилая площадь с отоплением и освещением на работника и членов его семьи должна быть предоставлена в наёмных помещениях, с оплатой жилой площади, отопления и освещения за счёт соответствующих исполкомов, учреждений или организаций по действительной их стоимости.



Право сельских учителей, ушедших на пенсию, на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением было установлено постановлением Совета Министров СССР от 4 мая 1971 г. № 255 «О некоторых мероприятиях по укреплению учебно-материальной базы общеобразовательных школ в сельской местности» (с изменениями от 21 июня 1988 г.), затем эта льгота была подтверждена постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 г., утвердившим разъяснение Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 г. № 5/12-22, а также статьёй 8 Закона «О социальном развитии села» от 21.12.1990 г. № 438-1 (в ред. Закона РФ от 28.04.1993 № 4888-1).

Подпунктом б) пункта 6 Постановления Совмина СССР от 04.05.1971 № 255 «О некоторых мероприятиях по укреплению учебно-материальной базы общеобразовательных школ в сельской местности», которое в силу статей 1 и 4 Закона РСФСР «О действии актов органов Союза ССР» от 24 октября 1990 года № 263-1 является действующим, установлено, что за перешедшими на пенсию учителями, воспитателями, директорами, заместителями директоров и другими педагогическими работниками общеобразовательных школ всех типов и за проживающими с ними членами семей сохраняется право на бесплатные квартиры с отоплением и освещением, если общий стаж работы каждого из указанных работников в школах сельской местности составляет не менее 10 лет.

На основании этих нормативных правовых актов ранее предоставлялись указанные льготы. Закон РФ «Об образовании» от 10.06.1992 г. № 3266-1 (с последующими изменениями и дополнениями), устанавливающий в статье 55 меры социальной поддержки работникам образовательных учреждений, не распространяет эти меры на педагогических работников, ушедших на пенсию. Может возникнуть вопрос об иерархии нормативных актов, принятых до и после принятия нового текста Конституции России. Хотя постановление Совета Министров Союза ССР и постановление Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС по предмету, который статьёй 72 Конституции России отнесён к совместному ведению Российской Федерации и субъекта РФ, в силу части 5 статьи 76 Конституции России и статьи 26.1 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 31.12.2005 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», не является для закона субъекта РФ нормативным правовым актом большей юридической силы, но по своему значению и по своим правовым последствиям они сопоставимы. Ведь до своей отмены эти акты служили полноценным основанием для льгот и преференций работникам образования по всей стране.

Переход к рыночным отношениям в экономике потребовал изменения подхода к порядку предоставления жилищно-коммунальных льгот при одновременном обеспечении госу-

дарственной поддержки отдельных категорий граждан, что нашло отражение в принятом 24 декабря 1992 г. Законе РФ «Об основах федеральной жилищной политики» (утратил силу в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ), которым определялись основные принципы реализации конституционного права граждан России на жилище в новых социально-экономических условиях, устанавливались общие начала правового регулирования жилищных отношений при становлении различных форм собственности и видов использования недвижимости, вводилось понятие компенсаций (субсидий), предоставляемых гражданам в качестве помощи для оплаты жилья и коммунальных услуг.

Федеральным законом от 6 мая 2003 года № 52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг» в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» была введена статья 15.1, которая ориентировала органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления на постепенную замену финансовой помощи, передаваемой организациям жилищно-коммунального хозяйства для возмещения расходов на содержание, ремонт жилья и оказание коммунальных услуг, субсидиями, предоставляемыми гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг, при обеспечении указанных в этом законе мер социальной защиты граждан.

Введённая тем же федеральным законом статья 15.4 закрепила правомочие органов государственной власти субъекта РФ устанавливать порядок и условия предоставления таких субсидий на территории данного субъекта РФ с учётом его социально-экономического развития, а статья 15 предусматривала ежегодное



установление Правительством России федеральных стандартов оплаты жилья и коммунальных услуг, в соответствии с которыми органы государственной власти субъектов РФ были вправе устанавливать аналогичные региональные стандарты; если федеральные стандарты должны были применяться, в частности, для расчёта объёма финансовой помощи, передаваемой из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в межбюджетных отношениях, то региональные — для расчёта объёма финансовой помощи, передаваемой из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам в межбюджетных отношениях.

При этом в Законе Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» в редакции Федерального закона от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ указывалось, что передаваемая из федерального бюджета финансовая помощь бюджетам субъектов РФ в межбюджетных отношениях может предоставляться, в том числе, в форме субсидий на компенсацию расходов на предоставление установленных законодательством льгот по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, работающих и проживающих в сельской местности. Впоследствии окончание фразы было изменено на следующую формулировку (в редакции Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ): «субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на предоставление отдельным категориям граждан субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг».

Соответственно, федеральными законами от 24 декабря 2002 г. «О федеральном бюджете на 2003 год» (статья 58) и от 23 декабря 2003 г. «О федеральном бюджете на 2004 год» (статья 53) предусматривалось установление субсидий на компенсацию расходов по предоставлению таких льгот, выделяемых бюджетам субъектов РФ в порядке, определяемом Правительством РФ.

Во исполнение данного предписания постановлением Правительства России от 27 июня 2003 г. № 377 были утверждены Правила предоставления бюджетам субъектов РФ субсидий для возмещения расходов в связи с предоставлением льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, работающим и проживающим в сельской местности, предусматривающие компенсацию фактически понесённых бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами затрат на предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг гражданам, которые работают в учреждениях, финансируемых за счёт средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, и проживают в сельской местности.

Кроме того, статьёй 2 Федерального закона от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ субъекты РФ обязывались принять законодательные акты, устанавливающие размер, условия и порядок возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, определённых указанными в этой статье положениями федеральных законодательных актов, которые должны учитываться в межбюджетных отношениях. При этом перечисленные в статье 2 положения федеральных законодательных актов, согласно статье 6 того же Федерального закона, подлежали применению до принятия соответствующих законодательных актов субъектами РФ, но не позднее чем до 1 января 2005 г.

Следовательно, ещё в 2003 году субъектам РФ предписывалось установить и до 1 января 2005 г. ввести в действие правовое регулирование, обеспечивающее предоставление субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг соответствующим категориям работников, работающих и проживающих в сельской местности.

Введённый в действие с 1 марта 2005 года Жилищный кодекс Российской Федерации в отличие от утратившего силу Жилищного кодекса РСФСР прямо не закрепляет жилищно-коммунальные льготы для конкретных категорий граждан: в части 1 его статьи 160 говорится только о возможности предоставлять отдельным категориям граждан в порядке и на условиях, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, компенсаций расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счёт средств соответствующих бюджетов. При этом согласно статье 8 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» до внесения изменений в федеральные законы и иные нормативные правовые акты в части замены порядка предоставления гражданам льгот по оплате жилья и коммунальных услуг на порядок предоставления в соответствии со статьёй 160 Жилищного кодекса РФ компенсаций сохраняется прежний порядок предоставления указанных льгот, установленный этими актами до введения в действие Жилищного кодекса РФ. При этом из федерального фонда софинансирования социальных расходов



субъектам РФ предоставляются субсидии на частичное возмещение расходов бюджетов, связанных с предоставлением субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданам, включая специалистов здравоохранения, образования и сельского хозяйства, постоянно проживающих в сельской местности.

Из сказанного выше и из приведённых нормативных правовых актов следует, что Российская Федерация до 1 января 2005 г. не устранялась и не устраняется после этой даты от исполнения обязанности по финансовому обеспечению предоставления мер социальной поддержки работников, проживающих и работающих в сельской местности, находящихся в ведении субъектов РФ, при том, что именно субъекты РФ вправе избрать тот или иной способ социальной защиты этих граждан. Поэтому положения пункта 50 статьи 35 и части 2 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ не могут рассматриваться как снявшие с Российской Федерации всю полноту ответственности за соблюдение надлежащего уровня социальной защищённости граждан и переложившие на субъекты РФ, без учёта их возможностей, ответственность за сохранение уровня ранее предоставлявшихся социальных гарантий.

Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, как следует из его преамбулы, принят в целях защиты прав и свобод граждан России и решает задачи обеспечения конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, повышения материального благосостояния граждан, приведения системы социальной защиты граждан, которые пользуются льготами и социальными гарантиями и которым предоставляются компенсации, в соответствие с принципами правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой; при этом субъекты РФ и муниципальные образования при переходе к системе социальной защиты граждан, основанной на положениях данного Федерального закона, обязываются вводить эффективные механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан, а также предоставлять им возможность в течение разумного переходного периода адаптироваться к вносимым в законодательство изменениям, в частности, устанавливая временное регулирование общественных отношений.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 мая 2006 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, предопределяющей развитие законодательства по социальной защите и государственной поддержке граждан, а также содержание соответствующих правовых норм, изменение механизма предоставления социальных гарантий не должно вести к отмене этих гарантий или существенному снижению ранее достигнутого уровня их предоставления.

В соответствии с подпунктами «е» и «ж» части 1 статьи 72, части 2 статьи 76 Конституции России общие вопросы образования и социальная защита находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. В силу положений статьи 153 в системной связи с пунктом 50 статьи 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ не исключается возможность компенсации расходов особых категорий граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в части, превышающей нормы, стандарты и нормативы потребления, за счёт средств бюджета субъекта РФ, поскольку этот федеральный закон является именно тем федеральным законом, который в силу части второй статьи 26.3-1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» предоставляет субъекту РФ такую возможность.

Федеральным законом от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях защиты прав и свобод граждан России на основе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ были внесены изменения и дополнения в различные законодательные акты, в том числе в те,



которые предоставляли льготы по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям квалифицированных работников, работающих и проживающих в сельской местности, в частности в статье 55 Закона «Об образовании». В соответствии с этими изменениями и дополнениями установление мер социальной поддержки этим категориям квалифицированных работников было отнесено к полномочиям субъектов РФ. Право устанавливать размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки, было предоставлено субъекту РФ.

С другой стороны, субъекты РФ не вправе дополнительно ограничивать льготы и преференции граждан путём введения оборотов типа: «в пределах установленной социальной нормы площади жилья», «в пределах нормативов потребления указанных услуг, установленных органами местного самоуправления», «в пределах норм, установленных органами местного самоуправления», «документ, подтверждающий произведённые

расходы» и подобных. На указанное обстоятельство прямо указывает «Определение СК по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 15 марта 2006 г. № 1-Г06-2».

На основании изложенного можно сделать выводы:

- Установление льгот педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности, не противоречит конституционному требованию о равенстве прав и свобод граждан России.

- Перераспределение платёжных обязательств между Российской Федерацией и субъектами РФ по отношению к обеспечению льгот и преференций педагогическим работникам не является нарушением конституционных принципов федерализма, так как фактически они исполняются как из средств консолидированного бюджета путём перераспределения налоговых и иных поступлений, так и на основе согласования в части межбюджетных трансфертов из Федерального фонда компенсации. **НО**



В ЭЛЕКТРОННОЙ ВЕРСИИ ЖУРНАЛА

Уровни высшего образования: проблемы и перспективы

Анатолий Бердашкевич, главный советник аппарата Комитета Государственной Думы по образованию и науке, кандидат юридических наук

Принят Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)», предусматривающий введение в Российской Федерации следующих уровней высшего профессионального образования: бакалавриат (первый уровень), магистратура или подготовка специалиста (второй уровень).

Автор разъясняет, что предполагается проводить на конкурсной основе приём студентов в государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования отдельно для обучения по программам бакалавриата, программам подготовки специалиста и программам магистратуры, а право участвовать в конкурсе для обучения по программам магистратуры будет предоставляться лицам, успешно завершившим обучение по программе бакалавриата. При этом обучение по программе бакалавриата рассматривается как получение второго высшего профессионального образования для лиц, имеющих диплом бакалавра, специалиста или магистра. Для специалистов или магистров обучение по программам магистратуры также считается вторым высшим образованием.

Анализируя текст закона, автор рассматривает также изменения, внесённые в другие законы: поправки уточняют, для каких должностей необходимо закончить магистратуру, а когда достаточно бакалавриата. Отмечается также, что обучение по программам бакалавриата будет проводиться по заявлениям лиц, имеющих среднее (полное) общее или среднее профессиональное образование, на конкурсной основе по результатам Единого государственного экзамена.