ISSN 2220-2773

# ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№2' 2011

# ВЕСТНИК Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

Научный журнал | Основан в 2009 году | Выходит 6 раз в год

№ 2 (11) (март — апрель) 2011

http://www.izpi.ru


## СОДЕРЖАНИЕ


ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Р.Ю. Хертуев. Законодательство субъектов Российской Федерации о парламентском контроле ..... 3

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Э.С. Бондарева, Р.Ю. Хертуев. Систематизация законодательства субъектов Российской Федерации в сфере социального обеспечения ..... 13

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Ю.В. Арбатская, Е.Л. Иванова. Об отдельных вопросах правового регулирования инновационной деятельности законами субъектов Российской Федерации ..... 23

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

И.А. Боровикова, М.А. Давыдова. Проблемы разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере благоустройства территорий муниципальных образований ..... 32

ПРАВОВАЯ АНАЛИТИКА

А.А. Петров. Обзор решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, принятых в 2009—2010 годах ..... 43

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

И.А. Боровикова, М.А. Давыдова, О.Н. Шишпарёнок. Модельный муниципальный правовой акт «Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов местной администрации муниципального образованияи их проектов» ..... 56

Сведения об авторах ..... 64

Учредитель и издатель — Иркутское областное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского»

Журнал издается по решению ученого совета Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского»

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

**В.В. Игнатенко**, доктор юридических наук, профессор — председатель редакционного совета и главный (научный) редактор журнала
**А.А. Петров**, кандидат юридических наук — ответственный секретарь редакционного совета
**Ю.В. Арбатская**, кандидат юридических наук, доцент
**Э.С. Бондарева**, кандидат юридических наук
**Л.В. Гаврилова**, кандидат юридических наук, доцент
**В.Е. Подшивалов**, кандидат юридических наук
**С.В. Праскова**, кандидат юридических наук, доцент

Редакционный совет работает на общественных началах

Редактор Г.Ю. Абдрашитова
Верстка Е.В. Бер

Адрес редакции: 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31. E-mail: izpi@mail.ru

*Электронная версия журнала размещена на официальном сайте Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» — http://www.izpi.ru*

*Рукописи, присланные в журнал, не возвращаются. Авторы несут полную ответственность за подбор и изложение фактов, содержащихся в статьях; высказываемые ими взгляды не обязательно совпадают со взглядами членов редакционного совета.*

*Перепечатка материалов, опубликованных в журнале, допускается только с письменного разрешения издателя. Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.*

© Иркутское областное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», 2011

Подписано в печать 28.04.2011. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

Р.Ю. Хертуев

# Законодательство субъектов Российской Федерации о парламентском контроле

В соответствии с подп. «а» п. 4 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1] (далее — Федеральный закон об общих принципах организации власти) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах и формах, установленных конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, а также бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации.

Таким образом, законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации кроме функций законотворчества и представительства интересов граждан выполняет также контрольную функцию. В системе законодательства субъектов Российской Федерации можно выделить комплекс нормативных правовых актов, регламентирующих отношения, связанные с осуществлением законодательным органом субъекта Российской Федерации контрольных функций (парламентского контроля).

В законодательстве субъектов Российской Федерации отсутствует легальное определение понятия «парламентский контроль». В тех же законодательных актах, где реализуется попытка раскрыть это понятие, как правило, говорится либо об основных направлениях [2], либо об основных задачах контроля [3]. При этом само понятие «парламентский контроль» используется в законодательных актах лишь отдельных субъектов Российской Федерации. В большинстве же региональных нормативных правовых актов используются такие понятия, как «контрольные полномочия», «контрольные функции», «контрольная деятельность».

Источниками правового регулирования парламентского контроля, осуществляемого законодательным органом субъекта Российской Федерации, являются различные по юридической силе нормативные правовые акты, которые можно разделить на несколько уровней.

1. Первый уровень нормативных правовых актов образуют конституции (уставы) субъектов Российской Федерации. Практически во всех учредительных актах субъектов Российской Федерации воспроизводится положение Федерального закона об общих принципах организации власти о полномочии законодательного органа по контролю за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации. Однако некоторыми конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации осуществляется более подробное регулирование отношений по парламентскому контролю.

Так, в учредительных актах ряда субъектов Российской Федерации можно встретить нормы о контрольных полномочиях депутата законодательного органа. Например, ст. 69 Устава (Основного закона) Алтайского края [4] устанавливает право депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания на обращение с запросом к любому должностному лицу, органу власти и органу местного самоуправления на территории Алтайского края по вопросам, связанным с осуществлением депутат-

ской деятельности; участие в депутатских расследованиях по поручению Алтайского краевого Законодательного Собрания; внесение предложений о заслушивании должностных лиц на заседаниях постоянных комитетов и комиссий Алтайского краевого Законодательного Собрания. Статья 16 Устава Астраханской области [5] устанавливает право депутата Государственной Думы Астраханской области на внесение депутатского запроса к органам государственной власти Астраханской области, другим государственным органам Астраханской области, органам местного самоуправления или к их должностным лицам. Статья 68 Конституции Республики Марий Эл [6] закрепляет право депутатов Государственного Собрания на парламентские и депутатские запросы.

Нормы о парламентском контроле в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации также могут закрепляться в положениях о полномочиях самого законодательного органа субъекта Российской Федерации. Так, в Уставе города Москвы [7] есть ст. 38 «Осуществление Московской городской Думой контрольных функций», в которой определен порядок действий органов публичной власти при обращении к ним с депутатским запросом. Устав Пермского края [8] устанавливает, что формами деятельности Законодательного Собрания Пермского края являются заседания, депутатские слушания, депутатские расследования, а также иные мероприятия, проводимые комитетами, комиссиями и депутатскими объединениями (фракциями, группами) Законодательного Собрания.

Кроме этого, в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации можно встретить положения, регламентирующие отдельные формы парламентского контроля. Так, в части регулирования выражения недоверия должностным лицам исполнительной власти Устав города Москвы устанавливает возможность выражения недоверия мэру города Москвы, Устав Астраханской области предусматривает возможность выражения недоверия губернатору, вице-губернатору — председателю Правительства и членам Правительства, в согласовании назначения которых на должность законодательный орган принимал участие, Устав Пермского края предусматривает возможность выражения недоверия руководителю финансового органа Пермского края, в назначении которого на должность принимало участие Законодательное Собрание края.

Среди конституций (уставов) субъектов Российской Федерации следует выделить Устав Санкт-Петербурга [9] как акт, устанавливающий самое подробное регулирование вопросов парламентского контроля. Кроме положений о выражении недоверия губернатору города Устав Санкт-Петербурга содержит также положения о выражении недоверия должностным лицам Правительства Санкт-Петербурга. Данным Уставом также подробно регламентируется порядок обращения с депутатским запросом, вплоть до указания сроков ответа на запрос и сроков предоставления письменных сведений.

2. Второй уровень нормативных правовых актов, регламентирующих парламентский контроль, составляют законы субъектов Российской Федерации. В региональных законодательных актах содержится основной массив правовых норм о парламентском контроле. В зависимости от специфики предмета правового регулирования законы субъектов Российской Федерации, в которых содержатся указанные нормы, можно условно разделить на несколько категорий.

Поскольку осуществление контрольных полномочий является одной из основных функций законодательного органа, то большая группа норм о парламентском контроле содержится в законах о статусе законодательного органа субъекта Российской Федерации. При этом в некоторых из них парламентскому контролю посвящаются даже отдельные главы [10]. Как правило, такими законодательными актами осуществляется комплексное регулирование контрольной деятельности регионального парламента. Так, Закон Амурской области [11] устанавливает основные направления контроля, регламентирует отдельные формы контрольной деятельности и закрепляет виды решений, принимаемых по результатам осуществления контрольной деятельности*.

Законы субъектов Российской Федерации о статусе законодательного органа регламентируют самые различные вопросы контрольной деятельности. Например, Закон Магаданской области [12] определяет отдельные формы контрольной деятельности Магаданской областной Думы; Закон Кемеровской области [13] устанавливает пределы контрольных полно-

* Тексты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации исследовались с использованием СПС «КонсультантПлюс».

мочий Совета народных депутатов Кемеровской области; Закон Республики Саха (Якутия) [14] предусматривает создание специального органа — контрольного комитета.

Следующую группу законов субъектов Российской Федерации составляют законодательные акты о статусе депутата законодательного органа государственной власти. Практически в каждом таком законе содержатся нормы либо о формах контрольной деятельности депутата, либо о контрольных полномочиях депутата. В некоторых соответствующих региональных законах встречается подробное правовое регулирование парламентского контроля. Так, закон Алтайского края [15] содержит пять статей, посвященных различным формам парламентского контроля: депутатский запрос; интерпелляция; приглашение должностных лиц на сессию краевого Совета народных депутатов; рассмотрение предложений и замечаний депутата, внесенных и высказанных на сессии краевого Совета народных депутатов; депутатское расследование.

Третью группу законов субъектов Российской Федерации, регулирующих парламентский контроль, составляют комплексные законодательные акты об осуществлении законодательным органом субъекта Российской Федерации контроля за соблюдением и исполнением законов. Если законы о статусе законодательного органа и о статусе депутата законодательного органа приняты во всех без исключения субъектах Российской Федерации, то комплексные законы о контроле за соблюдением и исполнением законов приняты лишь в Хабаровском крае, Чукотском автономном округе, Удмуртской Республике, Республике Алтай, Ставропольском крае, Пермском крае, Тамбовской, Новгородской, Калужской, Волгоградской и Орловской областях [16]. В Вологодской области, Свердловской области, Республике Дагестан и Республике Мордовия [17] приняты законы о контрольных полномочиях, в Санкт-Петербурге — о контрольных функциях [18], в Сахалинской области — о контрольной деятельности [19], а в Тюменской области — об ответственности за неисполнение законов [20].

Четвертую группу законов субъектов Российской Федерации составляют законодательные акты об отдельных формах парламентского контроля. При этом наибольшее количество региональных законов принято по вопросам парламентского (депутатского) расследования. Такие акты приняты в Астраханской области, Брянской области, Еврейской автономной области, Ивановской области, Кабардино-Балкарской Республике, Калининградской области, Карачаево-Черкесской Республике, Костромской области, Курской области, Нижегородской области, Пермском крае, Томской области, Чеченской Республике, Воронежской области [21]. В Иркутской области принят закон о депутатской проверке [22], а в Республике Саха (Якутия) порядок осуществления депутатского расследования установлен постановлением законодательного органа [23]. Законы о депутатском запросе приняты в Республике Алтай, Карачаево-Черкесской Республике, городе Москве, Санкт-Петербурге, Сахалинской области, Ханты-Мансийском автономном округе [24]. Законы о депутатских слушаниях приняты в Алтайском крае, Красноярском крае, Волгоградской, Орловской, Тамбовской областях [25]. Законы о выражении недоверия должностным лицам исполнительной власти приняты в Алтайском крае, Сахалинской области и Ненецком автономном округе [26]. В Удмуртской Республике и Республике Саха (Якутия) приняты законы о статусе специальных контрольных органов — контрольных комитетов [27].

3. Третий уровень нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих парламентский контроль, составляют регламенты законодательных органов субъектов Российской Федерации. Практически в каждом регламенте законодательного органа субъекта Российской Федерации содержатся отдельные нормы о парламентском контроле. При этом в некоторых из них имеются отдельные главы об осуществлении региональным парламентом контрольных полномочий [28].

Как правило, регламентами законодательных органов устанавливается объект контрольной деятельности, ее основные формы и регулируются процедуры, связанные с осуществлением отдельных форм парламентского контроля. При этом наиболее подробно регламентами законодательных органов регулируется такая форма контроля, как выражение недоверия главе исполнительной власти. Зачастую регулированию данного вопроса посвящены отдельные главы регламентов.

В некоторых регламентах устанавливаются специфические формы парламентского контроля. Так, регламент Верховного Хурала Республики Тыва закрепляет некий элемент контроля над судебной властью. Установлено,

что Верховный суд и Арбитражный суд республики ежегодно информируют Верховный Хурал о своей деятельности. Сообщения Верховного суда и Арбитражного суда Республики Тыва направляются для ознакомления в комитеты и комиссии Верховного Хурала. Верховный Хурал по представленной от комитетов и комиссий информации может принять соответствующее постановление. Регламентом также установлено, что Председатель Верховного суда Республики Тыва, Председатель Арбитражного суда Республики Тыва слагают свои должностные полномочия (без прекращения полномочий судьи) перед вновь избранным Верховным Хуралом в порядке, определяемом Законом Республики Тыва [29].

В Республике Алтай регламентом предусмотрена процедура контроля Парламента над его комитетами. Установлено, что ежегодно на заседании Парламента рассматриваются отчеты о деятельности комитетов и Президиума Парламента. По результатам обсуждения отчетов принимается постановление Парламента, в котором содержится оценка данных органов. Установлено также, что Парламент ежегодно по представлению соответствующих органов рассматривает информации прокуратуры Республики Алтай, министерства внутренних дел Республики Алтай, Верховного суда Республики Алтай, Арбитражного суда Республики Алтай, а также иную информацию в случаях, предусмотренных действующим законодательством. Представленная информация предварительно рассматривается и обсуждается на заседаниях комитетов и (или) Президиума Парламента, которые вносят на сессию соответствующие проекты постановлений. На основании предложений комитетов и (или) Президиума, внесенных на сессию Парламента по обсуждаемым вопросам, в решение Парламента вносятся рекомендации по совершенствованию направлений работы органов, представивших информацию [30].

Анализируя нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по вопросам парламентского контроля, следует отметить, что наиболее полно парламентский контроль урегулирован комплексными региональными законами об осуществлении законодательным органом государственной власти субъекта Федерации контроля за соблюдением и исполнением законов. В отличие от иных нормативных правовых актов, комплексные законодательные акты в данной сфере дают общую характеристику контрольной деятельности законодательного органа.

Как правило, в комплексных законодательных актах субъектов Российской Федерации о контрольной деятельности устанавливается, что предметом парламентского контроля являются социально-экономические результаты реализации законов в соответствии с поставленными в них целями и задачами*. Вместе с тем, следует отметить Закон Свердловской области [31], в котором прямо указывается в качестве предмета контроля деятельность исполнительных органов государственной власти. В соответствии со ст. 6 указанного Закона под предметом контрольных полномочий Законодательного Собрания Свердловской области понимается деятельность исполнительных органов государственной власти Свердловской области, иных государственных органов Свердловской области, органа управления государственным внебюджетным Территориальным фондом обязательного медицинского страхования Свердловской области по соблюдению и исполнению законов Свердловской области и постановлений палат Законодательного Собрания Свердловской области, по исполнению областного бюджета и бюджета государственного внебюджетного Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области, по исполнению территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации, проживающим в Свердловской области, бесплатной медицинской помощи, по соблюдению установленного порядка управления и распоряжения государственной собственностью Свердловской области.

Целями контроля за соблюдением и исполнением законов являются укрепление законности, повышение эффективности реализации законов. Задачами контроля за соблюдением и исполнением законов являются: обеспечение соблюдения и исполнения законов; выявление и устранение причин, препятствующих исполнению законов; оценка социально-экономической эффективности законов; выработка и принятие решений по вопросам контроля за соблюдением и исполнением законов; повышение эффективности действия законов; своевременное приведение законов субъекта Российской Федерации в соответствие с законодательством Российской Федерации.

* Такое положение закреплено в законодательных актах Пермского края, Чукотского автономного округа и Удмуртской Республики.

Контрольные полномочия осуществляются на основе принципов законности, гласности, плановости, систематичности и согласованности мероприятий по осуществлению контроля за деятельностью иных органов и должностных лиц, уполномоченных на осуществление соответствующего контроля.

Региональными законами традиционно устанавливаются следующие виды контроля: предварительный контроль, т. е. контроль в отношении положений вновь принятых законов до вступления их в силу; текущий контроль, который осуществляется в течение срока действия законов; разовый целевой контроль, осуществляемый по инициативе депутатов.

В Сахалинской области выделяется локальный контроль — контроль за исполнением законов и нормативных правовых актов областной Думы за определенный период времени их действия [32]. В Республике Алтай выделяются текущий и оперативный контроль. При этом оперативный контроль осуществляется за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай в случаях необходимости предотвращения нарушений прав граждан и организаций, возникших в ходе исполнения Закона Республики Алтай; если ненадлежащее исполнение Закона Республики Алтай может привести к неисполнению или нарушению сроков исполнения обязательств Республики Алтай; возникновения чрезвычайных и иных ситуаций, когда необходимо оперативное реагирование на изменение обстановки; коллективного обращения граждан; обращения организаций [33].

Законами выделяются основные формы контроля за соблюдением и исполнением законов*: заслушивание информации на заседаниях о ходе исполнения законов и принятие соответствующих постановлений; проведение проверок комитетами, комиссией; обсуждение на их заседаниях сообщений об итогах проведенных проверок и принятие соответствующих решений; создание рабочих групп для осуществления контроля за соблюдением и исполнением законов; депутатский запрос по вопросам соблюдения и исполнения законов; депутатские слушания по вопросам соблюдения и исполнения законов; депутатское расследование; выражение недоверия должностным лицам исполнительной власти; публичные слушания.

Комплексными законами о контрольных полномочиях также могут устанавливаться виды решений, принимаемых по результатам осуществления контрольных функций. К ним относятся решения о результатах проведения контроля; продлении сроков контроля; назначении дополнительных мероприятий по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов; разработке законопроектов о внесении изменений в законы; разработке законопроектов о признании утратившими силу законов; снятии с контроля или продлении сроков контроля за соблюдением и исполнением законов; создании временной депутатской комиссии по подготовке материалов, необходимых для контроля за исполнением закона; обращении в федеральные органы государственной власти; о внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проектов федеральных законов, проектов федеральных конституционных законов.

В Кабардино-Балкарской Республике установлен законодательный подход, согласно которому контроль за соблюдением и исполнением законов является лишь одной из форм контроля. Законом республики установлено, что основными формами контроля являются: контроль за соблюдением и исполнением республиканских законов; финансовый контроль; парламентские слушания; парламентские расследования; работа депутатов с избирателями; парламентский и депутатский запросы [34]. Однако далее в Законе дополняется, что контроль за соблюдением и исполнением республиканских законов может осуществляться через направление парламентского запроса, проведение парламентских слушаний и парламентского расследования. Очевидно, что депутатский запрос, депутатское расследование, депутатские слушания — это именно формы осуществления контрольной деятельности, т. е. конкретный способ выражения (осуществления) контрольной деятельности.

Анализируя комплексные законы субъектов Российской Федерации о парламентском контроле, необходимо отметить, что основу таких актов составляют положения о полномочиях законодательного органа и его структурных подразделений при осуществлении контрольных функций.

Так, конкретные контрольные полномочия

* В Законе Свердловской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Свердловской области» вместо форм контроля выделяются виды контрольных мероприятий.

законодательного органа установлены в Законе Чукотского автономного округа, в соответствии с которым Дума Чукотского автономного округа при осуществлении контроля за соблюдением и исполнением законов автономного округа: принимает постановления об организации контроля за соблюдением и исполнением законов автономного округа; назначает соответствующий комитет, комиссию Думы автономного округа, ответственные за осуществление контроля, либо создает рабочую группу для осуществления контроля; включает вопросы о контроле за соблюдением и исполнением законов автономного округа в план работы Думы автономного округа; рассматривает вопросы о контроле за соблюдением и исполнением законов автономного округа на своих заседаниях в соответствии с планами работы; заслушивает доклады комитетов, комиссии Думы автономного округа, рабочей группы о результатах проведения контроля за соблюдением и исполнением законов автономного округа и приглашает на свои заседания членов Правительства Чукотского автономного округа и иных руководителей центральных органов исполнительной власти Чукотского автономного округа, руководителей органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся на территории Чукотского автономного округа, для заслушивания по вопросам об исполнении законов автономного округа; проводит депутатские слушания по вопросам контроля за соблюдением и исполнением законов автономного округа [35].

В Законе Тамбовской области установлены контрольные функции комитетов областной Думы; контрольные функции депутатов областной Думы; контрольные функции рабочих групп областной Думы [36]. Согласно Закону контрольные функции комитетов областной Думы осуществляются в формах приглашения должностных лиц администрации области (кроме главы администрации области), руководителей предприятий, организаций и учреждений области, независимо от форм собственности, на заседания комитетов для ответов на обращения комитетов, представления сообщений и информации о ходе исполнения законов области и нормативных правовых актов областной Думы; сбора и анализа информации о состоянии дел по проверяемому вопросу; проведения плановых проверок, разработки рекомендаций по оперативному устранению выявленных нарушений в установленный срок; разработки рекомендаций органам государственной власти, органам местного самоуправления, предприятиям, организациям, учреждениям об устранении выявленных нарушений законов области и нормативных правовых актов областной Думы; представления указанных рекомендаций на заседания областной Думы. В свою очередь, депутаты осуществляют контроль в форме депутатского запроса, оформляемого постановлением областной Думы.

Таким образом, фактически субъектом контрольной деятельности может выступать либо сам законодательный орган субъекта Российской Федерации, либо его структурные подразделения, либо депутат самостоятельно. В этой связи следует отметить Закон Санкт-Петербурга [37], который не устанавливает контрольные полномочия законодательного органа, а закрепляет полномочия специального субъекта — контрольной группы. В соответствии с указанным Законом контрольная группа является рабочим органом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и осуществляет подготовку к рассмотрению Законодательным Собранием Санкт-Петербурга материалов по следующим вопросам: о неисполнении Устава Санкт-Петербурга, законов Санкт-Петербурга и иных правовых актов, принятых Законодательным Собранием Санкт-Петербурга; о несвоевременном приведении в соответствие с законодательством Российской Федерации правовых актов Санкт-Петербурга, а также правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга.

Основанием для рассмотрения вопроса контрольной группой является обращение депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, губернатора Санкт-Петербурга, содержащее информацию о нарушениях Устава Санкт-Петербурга, законов Санкт-Петербурга и иных правовых актов, принятых Законодательным Собранием Санкт-Петербурга, или информацию о несвоевременном приведении в соответствие с законодательством Российской Федерации правовых актов Санкт-Петербурга, правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга. Основаниями для проведения контрольной группой слушаний по фактам коррупции в органах государственной власти Санкт-Петербурга являются: обращения органов государственной власти Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, лиц, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга, и государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга; сообщения право-

охранительных органов; обращения депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга; сообщения средств массовой информации; непосредственное обнаружение контрольной группой фактов коррупции в органах государственной власти Санкт-Петербурга.

По решению контрольной группы депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, руководители органов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, руководители структурных подразделений аппарата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, председатель Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга, руководители отраслевых и территориальных органов администрации Санкт-Петербурга, руководитель канцелярии губернатора Санкт-Петербурга обязаны прибыть на заседание для предоставления необходимой информации по рассматриваемому контрольной группой вопросу. По результатам рассмотрения вопроса контрольная группа принимает одно из следующих решений: об отсутствии нарушений; о необходимости дополнительного изучения материалов; о наличии факта совершения действий, несовместимых с государственной должностью Санкт-Петербурга; о выражении недоверия работникам администрации Санкт-Петербурга; о направлении материалов прокурору Санкт-Петербурга.

Следует отметить, что многие комплексные законы субъектов Российской Федерации о контрольной деятельности предусматривают создание рабочих групп для осуществления контроля за соблюдением и исполнением законов [38], однако закон Санкт-Петербурга — единственный, в котором полностью регламентируется деятельность таких рабочих групп.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы. Региональные законодательные акты, регламентирующие парламентский контроль законодательного органа субъекта Российской Федерации, используют различные словосочетания: «контроль за соблюдением и исполнением законов», «парламентский контроль», «контрольные полномочия», «контрольные функции», «контрольная деятельность». Системный анализ показывает, что указанные словосочетания используются как синонимы и характеризуют деятельность законодательного органа по контролю за соблюдением и исполнением законов. При этом последние принятые законодательные акты субъектов Российской Федерации отказываются от оборота, установленного в Федеральном законе об общих принципах организации власти («контроль за соблюдением и исполнением законов»), и используют категории «контрольная деятельность» [39], «контрольные полномочия» [40]. При этом такая категория как «парламентский контроль» не имеет широкого распространения в законодательстве субъектов Российской Федерации.

В законодательстве субъектов Российской Федерации отсутствует единообразие относительного того, что является предметом контрольной деятельности регионального парламента. В соответствии с подходом, установленным Федеральным законом об общих принципах организации власти и реализуемым в большинстве региональных законов, парламентскому контролю соответствует в целом контроль за соблюдением и исполнением законов. В ряде же субъектов Российской Федерации понятие «парламентский контроль» используется в узком смысле, так как под ним понимается только контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Очевидно, следует признать целесообразность именно второго подхода, поскольку законодательный орган не может эффективно осуществлять общий надзор и следить за исполнением всех законов. Для этих целей существуют иные надзорные органы государственной власти, которые наделены соответствующими полномочиями и средствами. Как нам представляется, задача законодательного органа в рамках осуществления контрольной деятельности лежит, в первую очередь, в плоскости воздействия на исполнительную власть. И поэтому в большинстве субъектов Российской Федерации регулируются именно такие формы контроля, которые полностью сопряжены с деятельностью органов исполнительной власти — депутатский запрос, выражение недоверия, правительственный час, заслушивание отчетов.

Институт парламентского контроля устанавливается различными по юридической силе нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. При этом полнота и подробность правовой регламентации не всегда зависит от формы нормативного правового акта, так как в ряде субъектов Российской Федерации вопросы парламентского контроля подробно урегулированы учредительными актами. Что касается законодательного способа регулирования, то в большинстве случаев контрольные полномочия законодательного органа устанавливаются положениями зако-

нов о статусе законодательного органа субъекта Российской Федерации и о статусе депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации. Несмотря на это, во многих субъектах Российской Федерации приняты специальные законодательные акты по вопросам парламентского контроля, которые можно разделить на две группы: комплексные законы о контрольной деятельности законодательного органа; законы об отдельных формах парламентского контроля.

В целом следует отметить общую закономерность развития регионального законодательства о парламентском контроле, в соответствии с которой в субъектах Российской Федерации правовой регламентации подлежат именно отдельные формы контроля. Поэтому в большинстве субъектов Российской Федерации приняты законы об отдельных формах парламентского контроля. Лишь в небольшой части субъектов Российской Федерации регламентируются общие вопросы о направлениях, целях, задачах, принципах и пределах контрольной деятельности регионального парламента. В связи с этим обстоятельством возникают пробелы в законодательстве, так как зачастую на уровне субъектов Российской Федерации урегулированными остаются лишь отдельные формы контроля (как правило, это депутатское расследование и депутатский запрос).

Очевидно, что законодательство субъектов Российской Федерации о парламентском контроле нуждается в унификации и систематизации. Оптимальным вариантом было бы закрепление общей нормы о возможности осуществления законодательным органом контрольной деятельности в акте конституционного (уставного) регулирования. При этом подробная правовая регламентация контрольной деятельности законодательного органа может быть осуществлена в отдельной главе закона о статусе законодательного органа субъекта Российской Федерации либо специальным законом о контрольной деятельности регионального парламента. Подобная модель не исключает возможности принятия специальных законодательных актов, посвященных отдельным формам парламентского контроля.

---

1. СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.
2. См., например: ст. 16 Закона Республики Адыгея от 10 июля 2006 г. № 15 «О Государственном Совете — Хасэ Республики Адыгея».
3. См., например: ст. 31 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 10 декабря 2003 г. № 110-РЗ «О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики».
4. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС // Алтайская правда. 1999. 20 окт.
5. Устав Астраханской области от 9 апреля 2007 г. № 21/2007-ОЗ // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2007. № 18.
6. Конституция Республики Марий Эл от 24 июня 1995 г. // Марийская правда. 1995. 7 июля.
7. Устав города Москвы от 28 июня 1995 г. // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.
8. Устав Пермского края от 27 апреля 2007 года № 32-ПК // Собрание законодательства Пермского края. 2007. № 5. ч. 1.
9. Устав Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 г. // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 2.
10. См., например: О Магаданской областной Думе : Закон Магаданской области от 10 июля 2002 г. № 258-ОЗ; О Совете народных депутатов Кемеровской области : Закон Кемеровской области от 19 января 2004 г. № 1-ОЗ; О Законодательном Собрании Амурской области : Закон Амурской области от 3 декабря 2007 г. № 428-ОЗ; О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики : Закон Кабардино-Балкарской Республики от 10 декабря 2003 г. № 110-РЗ; О Законодательном Собрании Красноярского края : Закон Красноярского края от 8 ноября 2007 г. № 3-702; О Законодательном Собрании Ростовской области : Закон Ростовской области от 18 сентября 2002 г. № 270-ЗС.
11. Ст. 24—32 Закона Амурской области от 3 декабря 2007 г. № 428-ОЗ «О Законодательном Собрании Амурской области».
12. Ст. 47 Закона Магаданской области от 10 июля 2002 г. № 258-ОЗ «О Магаданской областной Думе».
13. Ст. 28 Закона Кемеровской области от 19 января 2004 г. № 1-ОЗ «О Совете народных депутатов Кемеровской области».
14. Ст. 17 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 10 июля 2002 г. № 35-З № 401-II «О Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)».

15. Ст. 18—21 Закона Алтайского края от 4 декабря 2000 г. № 76-ЗС «О статусе депутата Алтайского краевого Совета народных депутатов».

16. О порядке осуществления Думой Чукотского автономного округа контроля за соблюдением и исполнением законов Чукотского автономного округа : Закон Чукотского автономного округа от 29 мая 2006 г. № 51-ОЗ; О порядке организации контроля за исполнением законов Тамбовской области и нормативных правовых актов областной Думы : Закон Тамбовской области от 24 марта 2000 г. № 109-З; Об осуществлении Законодательной Думой Хабаровского края контроля за соблюдением и исполнением законов Хабаровского края : Закон Хабаровского края от 26 марта 2003 г. № 109; О контроле Государственным Советом Удмуртской Республики за исполнением законов Удмуртской Республики, постановлений Государственного Совета Удмуртской Республики : Закон Удмуртской Республики от 30 декабря 2005 г. № 85-РЗ; Об осуществлении Государственной Думой Ставропольского края контроля за соблюдением и исполнением законов Ставропольского края : Закон Ставропольского края от 14 октября 2002 г. № 43-кз; О контроле за исполнением законов Пермского края : Закон Пермского края от 6 марта 2007 г. № 21-ПК; О контроле Новгородской областной Думы за соблюдением и исполнением областных законов и постановлений Новгородской областной Думы : Закон Новгородской области от 14 декабря 2007 г. № 221-ОЗ; О контроле Законодательного Собрания Калужской области за соблюдением и исполнением законов Калужской области : Закон Калужской области 13 февраля 2006 г. № 171-ОЗ; О контроле Волгоградской областной Думы за исполнением законов Волгоградской области и нормативных правовых актов Волгоградской областной Думы : Закон Волгоградской области от 28 мая 2001 г. № 540-ОД; О порядке осуществления Государственным Собранием — Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай : Закон Республики Алтай от 27 апреля 2009 г. № 10-РЗ; О контроле Орловского областного Совета народных депутатов за исполнением законов Орловской области : Закон Орловской области от 8 июля 2009 г. № 924-ОЗ.

17. О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия : Закон Республики Мордовия от 30 октября 2008 г. № 103-З; О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Свердловской области : Закон Свердловской области от 19 февраля 2010 г. № 1-ОЗ; О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области : Закон Вологодской области от 5 июня 2007 г. № 1607-ОЗ; О контрольных полномочиях Народного Собрания Республики Дагестан : Закон Республики Дагестан от 23 ноября 2010 г. № 66.

18. О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга : Закон Санкт-Петербурга от 29 декабря 2000 г. № 687-81.

19. О контрольной деятельности Сахалинской областной Думы : Закон Сахалинской области от 18 октября 2002 г. № 366.

20. Об ответственности за неисполнение законов Тюменской области : Закон Тюменской области от 8 июля 1999 г. № 121.

21. О депутатском расследовании : Закон Брянской области 11 октября 2006 г. № 88-З; О парламентском расследовании Парламента Чеченской Республики : Закон Чеченской Республики от 20 мая 2007 г. № 25-рз; О депутатском расследовании в Томской области : Закон Томской области от 12 марта 2008 г. № 36-ОЗ; О депутатском расследовании Законодательного Собрания Пермского края : Закон Пермского края от 8 октября 2007 г. № 125-ПК; О депутатском расследовании Курской областной Думы : Закон Курской области от 23 ноября 2007 г. № 119-ЗКО; О депутатском расследовании Костромской областной Думы : Закон Костромской области от 12 июля 2006 г. № 49-4-ЗКО; О парламентском расследовании Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики : Закон Карачаево-Черкесской Республики от 8 декабря 2006 г. № 100-РЗ; О депутатских расследованиях в Калининградской области : Закон Калининградской области от 4 июня 2002 г. № 152; О парламентском расследовании : Закон Кабардино-Балкарской Республики от 20 июня 2008 г. № 31-РЗ; О депутатском расследовании Ивановской областной Думы : Закон Ивановской области от 26 сентября 2007 г. № 140-ОЗ; О депутатском расследовании : Закон Еврейской автономной области от 20 июля 2007 г. № 194-ОЗ; О депутатском расследовании : Закон Воронежской области от 28.12.2007 № 173-ОЗ; О депутатском расследовании Законодательного Собрания Нижегородской области : Закон Нижегородской области от 11 мая 2010 г. № 75-З; О депутатском расследовании Думы Астраханской области : Закон Астраханской области от 1 марта 2011 г. № 7/2011-ОЗ.

22. О депутатской проверке в Иркутской области : Закон Иркутской области от 12 января 2006 г. № 1-ОЗ.

23. О Положении о депутатском расследовании : постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2005 г. № ГС № 1097-III.

24. О депутатском запросе депутата Республики Алтай : Закон Республики Алтай от 6 февраля 2004 г. № 10-РЗ; О депутатском и парламентском запросах : Закон Карачаево-Черкесской Республики от

19 декабря 2005 г. № 102-РЗ; О порядке внесения и рассмотрения депутатского запроса : Закон города Москвы от 22 ноября 1995 г. № 24; О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов : Закон города Санкт-Петербурга от 11 июля 1997 г. № 132-42; О депутатском запросе : Закон Сахалинской области от 13 февраля 1998 г. № 56; О депутатском запросе депутата Думы Ханты-Мансийского автономного округа : Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 3 мая 2000 г. № 28-ОЗ.

25. О депутатских слушаниях в Алтайском краевом Совете народных депутатов : Закон Алтайского края от 1 ноября 1995 г. № 20-ЗС; О публичных слушаниях в Законодательном Собрании Красноярского края : Уставный закон Красноярского края от 18 июня 2009 г. № 8-3419; О публичных слушаниях в Орловской области : Закон Орловской области от 16 июня 2008 г. № 783-ОЗ; О публичных (депутатских) слушаниях в Волгоградской областной Думе : Закон Волгоградской области от 27 апреля 1999 г. № 252-ОД; О порядке организации и проведения публичных слушаний в Тамбовской областной Думе : Закон Тамбовской области от 4 июня 2007 г. № 206-З.

26. О порядке выражения недоверия должностным лицам Администрации Алтайского края : Закон Алтайского края от 31 декабря 1997 г. № 76-ЗС; О порядке выражения недоверия Губернатору Сахалинской области Сахалинской областной Думой : Закон Сахалинской области от 6 июля 2004 г. № 522; О порядке согласования и выражения недоверия отдельным должностным лицам органов государственной власти Ненецкого автономного округа : Закон Ненецкого автономного округа от 26 июня 2008 г. № 54-ОЗ.

27. О Государственном контрольном комитете Удмуртской Республики : Закон Удмуртской Республики от 18 июня 2007 г. № 33-РЗ; О Контрольном комитете Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) : Закон Республики Саха (Якутия) от 16 марта 1995 г. № 3 № 55-I.

28. См. например: О Регламенте Верховного Совета Республики Хакасия : постановление Верховного Совета Республики Хакасия от 29 октября 1997 г. № 83-5; О введении в действие Регламента Верховного Хурала Республики Тыва : Закон Республики Тыва от 10 сентября 1998 г. № 26; О Регламенте Народного Собрания Республики Дагестан : постановление Народного Собрания Республики Дагестан от 28 сентября 1995 г.; О Регламенте Государственной Думы Астраханской области : постановление Государственной Думы Астраханской области от 10 марта 2006 г. № 44/2; О Регламенте Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай : постановление Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай от 31 мая 2006 г. № 3-3.

29. Ст. 106 Закона Республики Тыва от 10 сентября 1998 г. № 26 «О введении в действие Регламента Верховного Хурала Республики Тыва».

30. Ст. 85 Постановления Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай от 31 мая 2006 г. № 3-3 «О Регламенте Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай».

31. О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Свердловской области : Закон Свердловской области от 19 февраля 2010 г. № 1-ОЗ.

32. Ст. 4 Закона Сахалинской области от 18 октября 2002 г. № 366 «О контрольной деятельности Сахалинской областной Думы».

33. Ст. 3 Закон Республики Алтай от 27 апреля 2009 г. № 10-РЗ «О порядке осуществления Государственным Собранием — Эл Курултай Республики Алтай контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Алтай».

34. Ст. 32 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 10 декабря 2003 г. № 110-РЗ «О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики».

35. Ст. 7 Закона Чукотского автономного округа от 29 мая 2006 г. № 51-ОЗ «О порядке осуществления Думой Чукотского автономного округа контроля за соблюдением и исполнением законов Чукотского автономного округа».

36. См.: Закон Тамбовской области от 24 марта 2000 г. № 109-З «О порядке организации контроля за исполнением законов Тамбовской области и нормативных правовых актов областной Думы».

37. Закон Санкт-Петербурга от 29 декабря 2000 г. № 687-81 «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

38. Ст. 9 Закона Чукотского автономного округа от 29 мая 2006 г. № 51-ОЗ «О порядке осуществления Думой Чукотского автономного округа контроля за соблюдением и исполнением законов Чукотского автономного округа».

39. Так, ст. 2 Закона Астраханской области от 1 марта 2011 г. № 7/2011-ОЗ «О депутатском расследовании Думы Астраханской области» устанавливает, что депутатское расследование — одна из форм осуществления контрольной деятельности Думы.

40. См., например: Закон Свердловской области от 19 февраля 2010 г. № 1-ОЗ «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Свердловской области»; Закон Республики Дагестан от 23 ноября 2010 г. № 66. «О контрольных полномочиях Народного Собрания Республики Дагестан».

Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук
Р.Ю. Хертуев

# Систематизация законодательства субъектов Российской Федерации в сфере социального обеспечения

Систематическая работа по анализу состояния законодательства ведется в Российской Федерации с 2004 г. Именно в этом году Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации был впервые рассмотрен доклад «О состоянии законодательства в Российской Федерации». В последующие годы эти доклады стали регулярными. В докладе о состоянии законодательства в Российской Федерации по итогам 2006 г. подчеркивалось, что «важнейшим элементом обеспечения качества законодательства должна стать система мер по кодификации» [1].

С ростом числа принимаемых законодательных актов в сфере социального обеспечения вопрос о систематизации законодательства в этой сфере как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации становится все более актуальным. Между тем ученые-юристы и представители общественности уже многие годы обсуждают этот вопрос [2]. Нельзя не согласиться с утверждением ученых о том, что социально-обеспечительное законодательство бессистемно, противоречиво и сложно в применении. Очевидно, что оно нуждается в серьезном концептуальном пересмотре, результатом которого должен стать единый сводный отраслевой кодифицированный акт [3]. Как справедливо утверждает Ю.В. Васильева, российскому праву социального обеспечения и соответствующему ему главному акту должны быть присущи оптимальная централизация, позволяющая гарантировать обеспечение на всей территории России единого пространства и единых стандартов социального обеспечения, и в то же время непосредственное регулятивное воздействие, снижающее возможность подзаконного (особенно ведомственного) нормотворчества. Оптимальным решением этих задач может стать кодекс социального обеспечения, способный не только гарантировать правовую определенность и связанную с ней эффективность правового воздействия, но и преодолеть многие социальные проблемы, которые в современной России достаточно остры [4].

Имеются и другие предложения, например, о разработке и принятии закона об основах социальной политики [5]. Группой авторов, исследовавших правовые проблемы разработки проекта Социального кодекса Российской Федерации, предложена схема его построения*. В частности, авторы предлагают общую часть кодекса посвятить установлению основ правового регулирования отношений по социальному обеспечению, определению правового положения участников этих отношений, а также урегулированию порядка возникновения, осуществления и защиты права на социальное обеспечение. Отдельная часть кодекса, по мнению авторов, должна быть посвящена институтам особенной части права социального обеспечения (по видам социального обеспечения): пенсиям, пособиям, компенса-

* В настоящее время в юридической науке ведется дискуссия по поводу существования социального права и его взаимосвязи с правом социального обеспечения. Наиболее широкое содержание придается понятию социального права в тех случаях, когда оно рассматривается как составляющая часть общей системы публичного, частного и социального права, что свидетельствует о восприятии социального права как «надотраслевого» правового образования. Часть ученых считают социальное право особой отраслью права, причем одни считают его самостоятельной, а другие – комплексной отраслью. Нет единства и в вопросе о том, каков спектр общественных отношений, которые должны регулироваться нормами социального права [6].

циям, субсидиям, ссудам, социальному и медицинскому обслуживанию [7].

Следует заметить, что предлагаемое название «Социальный кодекс Российской Федерации» не соответствует обозначенному предмету регулирования, так как в предложенном варианте он способствует кодификации законодательства лишь в сфере социального обеспечения. Представляется, что целесообразнее все-таки было бы говорить о создании кодекса социального обеспечения. Отсутствие стержневого федерального закона о социальном обеспечении тормозит гармоничное развитие подсистем и институтов социального обеспечения, приводит к принятию разрозненных, противоречивых нормативных правовых актов, неэкономному и нерациональному расходованию государственных средств [8].

Согласно подп. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации координация вопросов здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальной защиты, включая социальное обеспечение, относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Поскольку правовая система федеративного государства предполагает необходимость не только четкого определения объема компетенции законодателя, но и создание эффективного механизма взаимодействия норм, издаваемых в идентичной сфере на федеральном и региональном уровнях, вопрос о систематизации законодательства субъектов Российской Федерации, в том числе в сфере социального обеспечения, является актуальным. Следует отметить, что с позиции общественных интересов право социального обеспечения представляет существенную значимость. Это обстоятельство должно стать одной из причин постоянной заботы о качестве законодательства о социальном обеспечении как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации обладают достаточно широкими законодательными полномочиями в социальной сфере. В соответствии с подп. 24 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [9]* (далее — Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения относится: социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях); социальная поддержка ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941—1945 гг., семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи; организация предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг.

С принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [10] (далее — Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ) законодательные полномочия субъектов Российской Федерации существенно расширились. Соответственно, регионы на современном этапе обладают и большей ответственностью за принимаемые ими нормативные правовые акты.

Несмотря на то, что в преамбуле Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ закреплены задачи обеспечения принципа равенства прав и свобод человека, повышения материального благосостояния граждан, на практике они зачастую становятся пустыми декларациями. Общеизвестно, что лишь не-

* Здесь и далее приводятся данные лишь о первой публикации нормативного правового акта.

большое число субъектов Российской Федерации имеют достаточные материальные ресурсы для обеспечения относительно достойного уровня жизни своего населения. До принятия Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ законодательство о социальном обеспечении в большинстве субъектов Российской Федерации было развито недостаточно, поэтому региональные власти практически не уделяли внимания вопросу систематизации данного законодательства.

Наряду с полномочиями в сфере социального обеспечения, установленными Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, ряд отраслевых федеральных законов также содержат нормотворческую компетенцию субъектов Российской Федерации по установлению мер социальной поддержки в отношении различных категорий граждан. К ним можно отнести Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»[11], Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»[12], Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»[13], Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [14] и др.

В системе законодательства субъектов Российской Федерации можно выделить особый пласт нормативных правовых актов, которые устанавливают меры социальной поддержки для различных категорий граждан.

Реализация нормотворческой компетенции по установлению мер социальной поддержки может осуществляться различными способами. Традиционно в субъектах Российской Федерации принимается «пакет» законодательных актов, в которых устанавливаются меры социальной поддержки для отдельных категорий граждан. При этом такой «пакет» законов состоит из актов, которые формируются:

— в зависимости от категории граждан, в отношении которых устанавливаются меры социальной поддержки (законы о социальной поддержке инвалидов, ветеранов, детей-сирот и т. д.);

— в зависимости от характера самой меры социальной поддержки (законы о мерах социальной поддержки по оплате коммунальных услуг, по медицинскому обслуживанию, обеспечению жильем, обучению и т. д.).

Кроме этого, в некоторых субъектах Российской Федерации принимаются и более специальные законодательные акты, которые устанавливают одну меру социальной поддержки для какой-то одной категории граждан*.

Однако в ряде субъектов Российской Федерации предпринимаются попытки систематизации регионального законодательства в сфере социального обеспечения, при этом используются в основном два подхода:

— принимаются комплексные законодательные акты, устанавливающие меры социальной поддержки в отношении различных категорий граждан;

— принимается кодифицированный законодательный акт о социальной защите отдельных категорий граждан (имеются случаи принятия социального кодекса).

Первый подход к систематизации законодательства о социальном обеспечении реализуется в форме принятия закона субъекта Российской Федерации *о мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан* на территории субъекта Российской Федерации. Законодательные акты с соответствующим названием приняты в целом ряде регионов: Закон Амурской области от 5 декабря 2005 г. № 99-ОЗ «О социальной поддержке граждан отдельных категорий», Закон Архангельской области от 12 декабря 2007 г. № 468-23-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Ненецкого автономного округа», Закон Астраханской области от 27 декабря 2004 г. № 68/2004-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан», Закон Республики Бурятия от 7 марта 2007 г. № 2125-III «О дополнительных мерах социальной поддержки для отдельных категорий граждан», Закон Владимирской области от 2 октября 2007 г. № 120-ОЗ «О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан во Владимирской области», Закон Вологодской области от 1 июня 2005 г. № 1285-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан», Закон Волгоградской области от 3 марта 2005 г. № 1016-ОД «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Волгоградской области», Закон Воронежской области от 14 ноября 2008 г. № 103-ОЗ «О соци-

* Как правило, такие нормативные правовые акты устанавливают единовременную выплату для той или иной категории граждан, предоставляемую по различ-

альной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области», Закон Еврейской автономной области от 9 декабря 2004 г. № 376-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Еврейской автономной области», Закон Забайкальского края от 17 февраля 2009 г. № 129-ЗЗК «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Забайкальском крае», Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29 декабря 2004 г. № 57-РЗ «О государственной социальной поддержке отдельных категорий граждан в Кабардино-Балкарской Республике», Закон Республики Карелия от 17 декабря 2004 г. № 827-ЗРК «О социальной поддержке отдельных категорий граждан и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Карелия», Закон Кемеровской области от 27 января 2005 г. № 15-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан Кемеровской области», Закон Кировской области от 17 апреля 2008 г. № 236-ЗО «О мере социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Кировской области», Закон Республики Коми от 12 ноября 2004 г. № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми», Закон Красноярского края от 18 декабря 2008 г. № 7-2659 «О социальной поддержке граждан, проживающих в Эвенкийском муниципальном районе Красноярского края», Закон Курганской области от 3 декабря 2004 г. № 845 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Курганской области», Закон Ленинградской области от 1 декабря 2004 г. № 106-оз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих в Ленинградской области», Закон Липецкой области от 2 декабря 2004 г. № 141-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Липецкой области», Закон Республики Марий Эл от 2 декабря 2004 г. № 50-З «О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан в Республике Марий Эл», Закон Республики Мордовия от 28 декабря 2004 г. № 102-З «О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения, проживающего в Республике Мордовия», Закон города Москвы от 3 ноября 2004 г. № 70 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей города Москвы», Закон Московской области от 23 марта 2006 г. № 36/2006-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Московской области», Закон Мурманской области от 23 декабря 2004 г. № 550-01-ЗМО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан», Закон Ненецкого автономного округа от 27 февраля 2009 г. № 13-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ненецкого автономного округа по предоставлению дополнительных мер социальной поддержки», Областной закон Новгородской области от 11 ноября 2005 г. № 557-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан», Закон Новосибирской области от 29 декабря 2004 г. № 253-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих в Новосибирской области», Закон Пензенской области от 20 декабря 2004 г. № 715-ЗПО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Пензенской области», Закон Пермского края от 30 ноября 2004 г. № 1830-388 «О социальной поддержке отдельных категорий населения Пермской области», Закон Приморского края от 29 декабря 2004 г. № 206-КЗ «О социальной поддержке льготных категорий граждан, проживающих на территории Приморского края», Закон Псковской области от 11 января 2005 г. № 401-оз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих в Псковской области», Закон Ростовской области от 17 января 2005 г. № 274-ЗС «О социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в Ростовской области», Закон Рязанской области от 29 декабря 2004 г. № 162-ОЗ «О социальной поддержке отдельной категории граждан, проживающих на территории Рязанской области», Закон Санкт-Петербурга от 24 ноября 2004 г. № 589-79 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге», Закон Саратовской области от 26 декабря 2008 г. № 372-ЗСО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Саратовской области», Закон Сахалинской области от 29 декабря 2009 г. № 121-ЗО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Сахалинской области», Закон Республики Татарстан от 8 декабря 2004 г. № 63-ЗРТ «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан», Закон Томской области от 16 декабря 2004 г. № 254-ОЗ «О мерах социальной поддержки

отдельных категорий граждан, проживающих на территории Томской области», Закон Тульской области от 28 декабря 2004 г. № 493-ЗТО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Тульской области», Закон Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 331 «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Тюменской области», Закон Ульяновской области от 30 ноября 2004 г. № 086-ЗО «О мерах государственной социальной поддержки отдельных категорий граждан в Ульяновской области», Закон Удмуртской Республики от 23 декабря 2004 г. № 89-РЗ «Об адресной социальной защите населения в Удмуртской Республике», Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 7 ноября 2006 г. № 115-оз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре», Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 3 ноября 2006 г. № 62-ЗАО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Ямало-Ненецком автономном округе»*.

Второй подход характеризуется более высокой степенью систематизации социального законодательства. Он реализован в Омской, Белгородской и Ярославской областях. В этих субъектах Федерации меры социальной защиты различных категорий граждан установлены кодифицированными законодательными актами [15].

Наименование систематизированных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что они устанавливают меры социальной поддержки в отношении различных категорий граждан, тем самым реализуя различные нормотворческие полномочия, предоставленные федеральным законодательством. Такой подход предполагает, что вместо «пакета» законов принимается комплексный законодательный акт, охватывающий различные категории граждан. Однако анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод, что даже несмотря на наличие комплексного регионального закона о мерах социальной поддержки в отношении различных категорий граждан, во многих субъектах Российской Федерации дополнительно принимаются и иные законодательные акты, устанавливающие меры социальной поддержки.

В этой связи комплексные законодательные акты субъектов Российской Федерации, название которых предполагает установление мер социальной поддержки для различных категорий граждан, можно разделить на несколько групп.

**Первую группу** составляют комплексные законодательные акты субъектов Российской Федерации в чистом виде, т. е. которые полностью регулируют отношения, связанные с предоставлением мер социальной поддержки для различных категорий граждан. В таких субъектах Российской Федерации сфера отношений, связанных с установлением мер социальной поддержки, регламентирована единым законодательным актом. К этой группе, прежде всего, относятся кодифицированные законодательные акты: Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан, Социальный кодекс Белгородской области и Социальный кодекс Ярославской области.

Например, Социальный кодекс Белгородской области в разд. 2 (фактически «Особенная часть» кодекса) устанавливает формы предоставления мер социальной защиты, меры социальной поддержки, а также порядок предоставлении мер социальной защиты для следующих категорий граждан: ветеранов труда, ветеранов военной службы; тружеников тыла; реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий; граждан, имеющих детей; родителей детей-инвалидов; учащихся и студентов образовательных учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования, находящихся в ведении области; детей-сирот, детей оставшихся без попечения родителей, учащихся и студентов из их числа, а также учащихся и студентов, потерявших родителей в период обучения; малоимущих граждан и граждан, оказавшихся в тяжелой жизненной ситуации; лиц, нуждающихся в протезно-ортопедических и (или) корригирующих изделиях; отдельных работников муниципальных и областных учреждений, проживающих и (или) работающих в сельской местности; ветеранов боевых действий и других категорий военнослужащих; лиц, привлекавшихся к разминированию в период 1943—1950 гг.; усыновителей; многодетных семей; женщин, имеющих детей в возрасте до полутора лет; граждан, имеющих особые заслуги перед Российской Федерацией и перед Белгородской областью; инвалидов боевых действий I и II групп, а также членов семей военнослужащих и сотрудников, погибших при исполнении обязаннос-

* Тексты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации исследовались с использованием СПС «КонсультантПлюс»: Регион.

тей военной службы или служебных обязанностей в районах боевых действий; вдов погибших (умерших) ветеранов подразделений особого риска; граждан, осуществивших погребение умершего гражданина.

Социальный кодекс Ярославской области устанавливает меры социальной поддержки для следующих категорий граждан: дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из их числа; дети погибших сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих; дети-инвалиды; семьи, воспитывающие детей; многодетные семьи; приемные семьи; женщины в период беременности; кормящие матери; обучающиеся в общеобразовательных учреждениях; обучающиеся и студенты учреждений начального и среднего профессионального образования; студенты учреждений высшего профессионального образования; аспиранты, ординаторы и ассистенты учреждений высшего профессионального образования; ветераны труда; ветераны военной службы; ветераны труда Ярославской области; труженики тыла; граждане пожилого возраста; реабилитированные лица; инвалиды; инвалиды вследствие военной травмы; малоимущие граждане; граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации; работники государственных организаций, работающие и проживающие в сельской местности; лицо, осуществившее погребение умершего; обладатели государственных наград — почетных званий; доноры; лица, страдающие социально значимыми заболеваниями; участники и инвалиды войны; лица, имеющие особый статус; граждане, которые в соответствии с федеральным законодательством имеют право на дополнительную социальную поддержку.

Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан устанавливает меры социальной поддержки в отношении следующих категорий граждан: ветеранов труда; лиц, проработавших в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденных орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны; реабилитированных лиц; лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий; Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, Героев Социалистического Труда, полных кавалеров ордена Славы, полных кавалеров ордена Трудовой Славы и членов их семей; граждан, принимавших участие в боевых действиях на территории СССР, территории Российской Федерации, территориях других государств, и членов их семей; женщин — участниц Великой Отечественной войны; вдов участников Великой Отечественной войны — Героев Советского Союза, полных кавалеров ордена Славы; граждан, награжденных медалью «За оборону Ленинграда»; граждан, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; отдельных категорий пенсионеров; лиц, награжденных государственными наградами Омской области, удостоенных почетных званий Омской области; граждан за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Омской областью; граждан, ранее замещавших отдельные должности в органах государственной власти и управления Омской области; работников образовательных учреждений, пенсионеров, уволенных в связи с выходом на пенсию из образовательных учреждений; работников отдельных видов государственных и муниципальных учреждений Омской области, а также неработающих пенсионеров, уволенных из таких учреждений; молодых специалистов, впервые поступивших на работу в государственные и муниципальные учреждения Омской области; многодетных семей; приемных семей; детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; детей-инвалидов, детей с ограниченными физическими и (или) психическими возможностями; женщин, вставших на учет по беременности и родам; граждан при рождении двоих и более детей; студенческих семей, имеющих детей; семей, имеющих пятерых и более детей; участников Великой Отечественной войны; лиц, работавших на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, на строительстве оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов и других военных объектов в пределах тыловых границ действующих фронтов, операционных зон действующих флотов, на прифронтовых участках железных и автомобильных дорог; членов экипажей судов транспортного флота, интернированных в начале Великой Отечественной войны в порты других государств; ветеранов боевых действий из числа лиц, указанных в подп. 1—5 п. 1 ст. 3 Федерального закона «О ветеранах»; инвалидов Великой Отечественной войны; инвалидов боевых действий; членов семей погибших (умерших) инвалидов Великой Отечественной войны и инвалидов боевых действий, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий; лиц, награжденных знаком «Почетный донор России».

Кроме этого, к группе комплексных законодательных актов субъектов Российской Федерации, которые едиными законами устанавливают меры социальной поддержки для всех категорий граждан, можно отнести некоторые законы субъектов Российской Федерации, формально «кодексами» не являющиеся. К ним относятся законодательные акты Республики Татарстан [16], Тюменской области [17], Забайкальского края [18], Республики Мордовия [19], Воронежской области [20] и законы некоторых других субъектов Российской Федерации.

Так, Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» устанавливает меры социальной поддержки для следующих категорий граждан: Герои Социалистического Труда и полные кавалеры ордена Трудовой Славы; ветераны труда и приравненные к ним лица, труженики тыла; реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий; граждане, имеющие особые заслуги перед Воронежской областью; почетные граждане Воронежской области; члены семьи военнослужащего, погибшего в мирное время; малообеспеченные многодетные семьи; приемные семьи; родители, имеющие детей-инвалидов; беременные женщины, кормящие матери, дети в возрасте до трех лет; семьи в связи с рождением у них одновременно трех и более детей; граждане пожилого возраста и инвалиды; социальные работники, занятые в государственном секторе социального обслуживания населения; граждане, страдающие социально значимыми заболеваниями, граждане, страдающие заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, а также граждане, страдающие психическими расстройствами, находящиеся в трудной жизненной ситуации; малоимущие граждане; педагогические, научно-педагогические работники, обучающиеся; отдельные категории граждан, проживающих в сельской местности; граждане, участвующие в охране общественного порядка; граждане, имеющие почетные спортивные звания; педагогические работники образовательных учреждений независимо от форм собственности, работающие и проживающие в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа).

Законом Тюменской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Тюменской области» установлены меры социальной поддержки для следующих категорий граждан: инвалидов; детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа; опекунов, попечителей, приемных родителей; ветеранов труда; лиц, работавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941—1945 гг.; семей, имеющих детей; жертв политических репрессий; малоимущих граждан; участников вооруженных конфликтов; родителей военнослужащих, погибших в период прохождения военной службы по призыву при исполнении обязанностей военной службы; граждан, получающих пенсию по старости; граждан, страдающих отдельными категориями заболеваний; социальных работников; работников организаций социального обслуживания населения, непосредственно осуществляющих социальную реабилитацию несовершеннолетних; работников образовательных организаций и пенсионеров из их числа; работников организаций здравоохранения и пенсионеров из их числа; работников организаций физической культуры и спорта, физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений и пенсионеров из их числа, а также граждан, внесших значительный вклад в развитие физической культуры и спорта; специалистов государственной ветеринарной службы Российской Федерации и пенсионеров из их числа; граждан, работающих в сельской местности, и пенсионеров из их числа; неработающих пенсионеров, имеющих почетные звания Российской Федерации и ведомственные знаки отличия в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения, физической культуры и спорта.

Ко **второй группе** можно отнести законодательство субъектов Российской Федерации, в котором кроме комплексного законодательного акта о мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан также приняты несколько законодательных актов о мерах социальной поддержки. Такая система, например, установлена во Владимирской области, в которой принят комплексный закон о социальной поддержке отдельных категорий граждан [21], и специальный закон о социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [22]. Аналогичный подход установлен также в Астраханской области [23], Республике Коми [24], Республике Марий Эл [25], в Приморском крае [26] и некоторых других субъектах Российской Федерации.

Так, Закон Ямало-Ненецкого автономного округа «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Ямало-Ненец-

ком автономном округе» устанавливает: меры социальной поддержки, предоставляемые ветеранам труда; меры социальной поддержки, предоставляемые труженикам тыла; меры социальной поддержки, предоставляемые реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий; дополнительные меры социальной поддержки, предоставляемые ветеранам в автономном округе; меры социальной поддержки, предоставляемые ветеранам Ямало-Ненецкого автономного округа; меры социальной поддержки, предоставляемые участникам вооруженных конфликтов; меры социальной поддержки, предоставляемые родителям погибших (умерших) участников вооруженных конфликтов; меры социальной поддержки, предоставляемые семьям военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, погибших (пропавших без вести) при выполнении задач по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в составе объединенной группировки войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона со 2 августа 1999 г.; дополнительные меры социальной поддержки, предоставляемые инвалидам в автономном округе; меры социальной поддержки, предоставляемые специалистам бюджетной сферы; меры социальной поддержки, предоставляемые лицам, больным активной формой туберкулеза; меры социальной поддержки, предоставляемые неработающим пенсионерам; меры социальной поддержки, предоставляемые многодетным семьям.

В свою очередь, меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Ямало-Ненецком автономном округе установлены Законом от 20 декабря 2004 г. № 118-ЗАО «О социальной поддержке и социальном обслуживании детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Таким образом, закон о мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан выполняет роль комплексного законодательного акта, а закон о социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, носит специальный характер.

**Третью группу** составляет законодательная база субъектов Российской Федерации, в которых закон о социальной поддержке отдельных категорий граждан действует наряду с иными законами о социальной поддержке. Такой подход установлен в большинстве субъектов Российской Федерации.

Например, в Мурманской области наряду с Законом от 23 декабря 2004 г. № 550-01-ЗМО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан» действуют также: Закон от 29 декабря 2004 г. № 573-01-ЗМО «О мерах социальной поддержки инвалидов»; Закон от 28 декабря 2004 г. № 569-01-ЗМО «О социальной поддержке медицинских работников государственных областных учреждений образования»; Закон от 28 декабря 2004 г. № 568-01-ЗМО «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; Закон от 27 декабря 2004 г. № 567-01-ЗМО «О мерах социальной поддержки многодетных семей по оплате коммунальных услуг»; Закон от 23 декабря 2004 г. № 554-01-ЗМО «О социальной поддержке работников государственных областных организаций (учреждений) культуры и искусства Мурманской области»; Закон Мурманской области от 27 декабря 2004 г. № 561-01-ЗМО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих в сельских населенных пунктах или поселках городского типа»; Закон от 17 марта 1997 г. № 50-01-ЗМО «О мерах социальной поддержки донорам крови и ее компонентов в Мурманской области»; Закон от 6 июня 2003 г. № 400-01-ЗМО «О социальной поддержке медицинских работников Мурманской области».

В Пермском крае Закон от 30 ноября 2004 г. № 1830-388 «О социальной поддержке отдельных категорий населения Пермской области» устанавливает меры социальной поддержки для: ветеранов труда, а также для лиц, приравненных к ним в соответствии со ст. 22 Федерального закона «О ветеранах»; лиц, проработавших в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР; лиц, награжденных орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны; реабилитированных лиц; лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий.

В отношении иных категорий граждан меры социальной поддержки в Пермском крае установлены законами: Закон от 2 октября 2000 г. № 1147-167 «О социальной поддержке пенсионеров, имеющих большой страховой стаж», Закон от 11 ноября 2009 г. № 538-ПК «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельной категории лиц, которым

присуждена ученая степень доктора наук», Закон от 5 ноября 2009 г. № 524-ПК «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельной категории пенсионеров, которым присуждена ученая степень доктора наук», Закон от 29 декабря 2004 г. № 1939-419 «О мерах по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Закон от 30 ноября 2004 г. № 1845-395 «О социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках), по оплате жилого помещения и коммунальных услуг», Закон от 30 ноября 2004 г. № 1841-393 «О социальной поддержке лиц, имеющих почетное звание «Почетный гражданин Пермского края».

Таким образом, в указанной группе субъектов Российской Федерации название закона «О социальной поддержке отдельных категорий граждан» не говорит о его комплексном характере, поскольку такие законы устанавливают меры социальной поддержки лишь для какой-то отдельной категории (категориях) социально нуждающихся граждан. Более того, в некоторых случаях законы с аналогичными названиями устанавливают меры социальной поддержки и вовсе для небольшой категории граждан.

Так, Закон Республики Бурятия от 7 марта 2007 г. № 2125-III «О дополнительных мерах социальной поддержки для отдельных категорий граждан» устанавливает меры социальной поддержки для: родителей и вдов, не вступивших в повторный брак, военнослужащих, погибших или пропавших без вести в ходе боевых действий в Афганистане с апреля 1978 г. по 15 февраля 1989 г.; вдов (вдовцов) Героев Социалистического Труда, полных кавалеров ордена Трудовой Славы, не вступивших в повторный брак.

Закон Кировской области от 17 марта 2008 г. № 236-ЗО «О мере социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Кировской области» устанавливает меру социальной поддержки для одной категории граждан — граждан, выполнявших задачи в условиях чрезвычайного положения, в ходе вооруженных конфликтов, контртеррористических операций на территории Российской Федерации, территориях республик бывшего СССР, в период ведения боевых действий в Афганистане. При этом названия иных законов о социальной поддержке в Кировской области содержат указания на категорию граждан: Закон Кировской области от 2 ноября 2007 г. № 188-ЗО «О мерах социальной поддержки многодетных семей»; Закон Кировской области от 7 декабря 2004 г. № 280-ЗО «О мерах социальной поддержки ветеранов труда, тружеников тыла и жертв политических репрессий»; Закон Кировской области от 3 ноября 2004 г. № 267-ЗО «О мере социальной поддержки отдельных категорий специалистов, работающих, вышедших на пенсию и проживающих в сельских населенных пунктах или поселках городского типа Кировской области»; Закон Кировской области от 14 февраля 2001 г. № 244-ЗО «О социальной поддержке в Кировской области участников боевых действий и членов семей погибших (умерших) и пропавших без вести в ходе вооруженных конфликтов немеждународного характера, контртеррористических операций, в зонах чрезвычайного положения на территории Российской Федерации, территориях республик бывшего СССР».

Таким образом, учитывая сложившееся разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в социальной сфере в целом и в сфере социального обеспечения в частности, учитывая количество и объем принимаемых нормативных правовых актов, следует признать, что систематизация регионального законодательства о социальном обеспечении является актуальным направлением совершенствования законодательства и повышения его качества.

Приведенные выше примеры систематизации регионального законодательства могут быть использованы для подготовки в опережающем порядке концепции систематизации законодательства субъектов Российской Федерации в социальной сфере, в том числе в сфере социального обеспечения.

---

1. О состоянии законодательства в Российской Федерации : доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 г. URL: http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2006/25/index.html (дата обращения: 19.10.2009).

2. См., например: *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения. Перспективы развития. М., 2000. С. 131—142; *Рогачев Д.И.* Метод права социального обеспечения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 6; *Невинная И.* Починок пишет социальный кодекс // Рос. газ. 2003. 11 июня.

3. *Васильева Ю.В.* Кодификация законодательства о социальном обеспечении: основы законодательства или кодекс // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2009. № 4. С. 110.

4. Там же. С. 113.

5. *Анисимов В.* Социальное государство: от декларации к воплощению // Человек и труд. 2007. № 4. С. 31.

6. См., например, *Миронова Т. К.* Основные подходы к пониманию социального права и его взаимосвязь с правом социального обеспечения // Роль социального обеспечения в решении проблем бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения : материалы Всерос. науч.-практ. конф. М. 2004. С. 356—363.

7. *Усс А.В., Толоконский В.А., Иванков В.И.* и др. Социальный кодекс Российской Федерации: проблемы кодификации законодательства о социальном обеспечении. Новосибирск, 2004. С. 54, 418—459.

8. *Азарова Е.Г., Миронова Т.К.* Концепция развития законодательства о социальном обеспечении // Концепция развития российского законодательства. М., 2004. С. 602.

9. СЗ РФ.1999. № 42, ст. 5005.

10. Там же. 2004. № 35, ст. 3607.

11. Там же. 1996. № 52, ст. 5880.

12. Там же. 2007. № 1, ч. 1, ст. 19.

13. Там же. 1995. № 3, ст. 168.

14. Там же. 1995. № 48, ст. 4563.

15. Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан : Закон Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ; Социальный кодекс Белгородской области : Закон Белгородской области от 28 декабря 2004 г. № 165; Социальный кодекс Ярославской области : Закон Ярославской области от 19 декабря 2008 г. № 65-з.

16. Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан : Закон Республики Татарстан от 8 декабря 2004 г. № 63-ЗРТ.

17. О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Тюменской области : Закон Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 331.

18. О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Забайкальском крае : Закон Забайкальского края от 17 февраля 2009 г. № 129-ЗЗК.

19. О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения, проживающего в Республике Мордовия : Закон Республики Мордовия от 28 декабря 2004 г. № 102-З.

20. О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области : Закон Воронежской области от 14 ноября 2008 г. № 103-ОЗ.

21. О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан во Владимирской области : Закон Владимирской области от 2 октября 2007 г. № 120-ОЗ.

22. О государственном обеспечении и социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : Закон Владимирской области от 3 декабря 2004 г. № 226-ОЗ.

23. См.: О социальной поддержке отдельных категорий граждан : Закон Астраханской области от 27 декабря 2004 г. № 68/2004-ОЗ; О дополнительных мерах социальной поддержки граждан, выполнявших задачи в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике, а также непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и Чеченской Республики : Закон Астраханской области от 1 августа 2000 г. № 33/2000-ОЗ; О мерах социальной поддержки детей военнослужащих, погибших (пропавших без вести) в связи с боевыми действиями в период Великой Отечественной войны 1941—1945 годов : Закон Астраханской области от 31 декабря 2004 г. № 72/2004-ОЗ.

24. См.: О социальной поддержке населения в Республике Коми : Закон Республики Коми от 12 ноября 2004 г. № 55-РЗ; О мерах социальной поддержки граждан, страдающих социально значимыми заболеваниями и заболеваниями, представляющими опасность для окружающих : Закон Республики Коми от 29 сентября 2008 г. № 92-РЗ.

25. См.: О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан в Республике Марий Эл : Закон Республики Марий Эл от 2 декабря 2004 г. № 50-З; О мерах государственной социальной поддержки в области образования : Закон Республики Марий Эл от 2 декабря 2004 г. № 49-З; О социальной поддержке некоторых категорий граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг : Закон Республики Марий Эл от 2 декабря 2004 г. № 48-З.

26. См.: О социальной поддержке льготных категорий граждан, проживающих на территории Приморского края : Закон Приморского края от 29 декабря 2004 г. № 206-КЗ; О предоставлении мер социальной поддержки приемным семьям в Приморском крае и вознаграждении приемным родителям : Закон Приморского края от 10 мая 2006 г. № 358-КЗ.

Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент
Е.Л. Иванова

# Об отдельных вопросах правового регулирования инновационной деятельности законами субъектов Российской Федерации

Активизация инновационной деятельности имеет важное значение как для России в целом, так и для каждого региона в отдельности. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» [1] обеспечение национальной безопасности за счет экономического роста достигается путем развития национальной инновационной системы. Однако успешная интеграция России в глобальное экономическое пространство и международную систему разделения труда осложняется низкими темпами перевода национальной экономики на инновационный путь развития.

Решить поставленные в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года задачи можно лишь комплексно, в том числе путем совершенствования правового регулирования инновационной деятельности.

Поскольку инновационная деятельность сопряжена с научной, основой ее правового регулирования являются положения Конституции Российской Федерации о том, что общие вопросы науки отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «е» ч. 1 ст. 72). Исходя из положений ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

На федеральном уровне в настоящее время отсутствует отдельный комплексный акт, регулирующий инновационную деятельность. Однако, учитывая неразрывную связь инновационной деятельности и науки, следует руководствоваться ст. 1 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»[2], в соответствии с которой законодательство о науке и государственной научно-технической политике состоит из федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Указанным Федеральным законом также названы полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 3 ст. 12, п. 2 ст. 7), в том числе определение соответствующих приоритетных направлений развития науки и техники, разработка и реализация научных и научно-технических программ и проектов, развитие форм интеграции науки и производства, реализация достижений науки и техники.

В соответствии с п. 5.1. ст. 15 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе в соответствии с законами субъектов Российской Федерации финансировать осуществление региональных научных, научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе создание и деятельность государственных научных организаций субъектов Российской Федерации.

Согласно подп. 53 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3] к пол-

номочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится организация и осуществление региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе научными организациями субъекта Российской Федерации.

Таким образом, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы, связанные с осуществлением инновационной деятельности в регионе.

Реализуя установленную федеральным законодательством нормотворческую компетенцию, законодателями многих субъектов Российской Федерации приняты комплексные законы об инновационной деятельности [4].

Правовой основой осуществления инновационной деятельности в субъектах Российской Федерации также являются региональные законодательные акты*, комплексно регулирующие науку и научно-техническую деятельность [5]. Такие акты приняты во многих субъектах Российской Федерации, причем в отдельных регионах они действуют наряду со специальными законами, регламентирующими инновационную деятельность [6]. В некоторых субъектах Российской Федерации принимаются законы, комплексно регулирующие вопросы государственной поддержки инновационной деятельности (Нижегородская, Оренбургская, Самарская, Калужская области [7]).

Вместе с тем, как выявил анализ региональных правовых актов, отсутствие специального законодательного регулирования инновационной деятельности на федеральном уровне порождает некоторые сложности в правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации.

Так, в настоящее время нет единого подхода к определению понятий «инновации», «инновационная деятельность».

Базовый термин «инновация» происходит от латинского «novatio» (обновление или изменение) и приставки «in», которая переводится с латинского как «в направление», т. е. если переводить дословно «Innovatio» — «в направлении изменений» [8].

Согласно ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» к инновационной деятельности относится деятельность, приводящая к созданию нового невзаимозаменяемого товара или нового взаимозаменяемого товара при снижении расходов на его производство и (или) улучшение его качества.

Содержание понятия «инновационная деятельность» позволяет определить анализ Федерального закона от 19 июля 2007 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности», которым установлены операции, освобождаемые от налогообложения по налогу на добавленную стоимость, выполнение организациями научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, относящихся к созданию новых продукции и технологий или к усовершенствованию производимой продукции и технологий, если в состав научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ включаются следующие виды деятельности:

— разработка конструкции инженерного объекта или технической системы;

— разработка новых технологий, т. е. способов объединения физических, химических, технологических и других процессов с трудовыми процессами в целостную систему, производящую новую продукцию (товары, работы, услуги);

— создание опытных, т. е. не имеющих сертификата соответствия, образцов машин, оборудования, материалов, обладающих характерными для нововведений принципиальными особенностями и не предназначенных для реализации третьим лицам, их испытание в течение времени, необходимого для получения данных, накопления опыта и отражения их в технической документации.

Принимая во внимание наименование указанного Федерального закона, можно сделать вывод, что перечисленные операции составляют содержание инновационной деятельности.

Однако следует учитывать, что приведен-

* Законодательные акты субъектов Российской Федерации, регулирующие основы осуществления инновационной деятельности на территории субъектов Российской Федерации, исследовались авторами с использованием СПС «КонсультантПлюс»: Сводное региональное законодательство.

ные выше подходы к определению инновационной деятельности ограничены отраслевой принадлежностью указанных правовых актов. Их использование с целью выделения общих критериев и оснований отнесения деятельности хозяйствующих субъектов к инновационной не представляется возможным.

Отсутствие единого подхода к определению инновационной деятельности порождает многообразие моделей правового регулирования указанных вопросов субъектами Российской Федерации.

Определение инновационной деятельности закреплено более чем в 40 региональных законах, регулирующих инновационную деятельность. При значительном разнообразии формулировок можно выделить следующие подходы.

**Первый подход** довольно узок, при этом инновационная деятельность определяется как внедрение результатов научных, научно-технических исследований при создании инновационного продукта. Например, в соответствии с Законом Амурской области от 31 августа 2007 г. № 365-ОЗ «Об инновационной деятельности в Амурской области» это деятельность, направленная на внедрение результатов законченных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ или научно-технических достижений в целях создания и освоения в производстве новых или усовершенствованных товаров, новых или усовершенствованных технологических процессов, услуг, реализуемых на рынке.

Надо отметить, что данный подход реализован в большинстве законодательных актов об инновационной деятельности [9].

Согласно **второму подходу** к инновационной деятельности относится как научная, научно-техническая деятельность, направленная на разработку инновационного продукта, так и внедренческая деятельность, направленная на реализацию достижений научной, научно-технической деятельности при создании инновационного продукта.

Так, согласно Закону Ивановской области от 13 декабря 2007 г. № 181-ОЗ «Об инновационной деятельности в сфере науки и высшего образования» инновационная деятельность — деятельность, направленная на поиск, создание и использование научных и (или) научно-технических результатов в технологических процессах, оборудовании, товарах, услугах, реализуемых на внутреннем и внешнем рынках, при условии создания и (или) использования в этой деятельности объекта интеллектуальной собственности.

Аналогичный подход применен законодателями Кемеровской, Курганской, Омской, Самарской, Челябинской областей [10].

Еще более широко определена инновационная деятельность в Законе Красноярского края от 10 июля 2008 г. № 6-2000 «О государственной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории Красноярского края», в котором указаны следующие ее направления:

— трансформация результатов интеллектуальной деятельности, формализованных в виде изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, баз данных, ноу-хау, программ для ЭВМ, результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в товары (работы, услуги) и их последующая реализация непосредственно или в составе наукоемкой продукции (товаров, работ, услуг);

— выполнение научно-исследовательских, проектных, изыскательских, опытно-конструкторских, технологических, патентоведческих и оценочных работ;

— осуществление технологического переоснащения производства;

— проведение испытаний с целью сертификации и стандартизации новых технологических процессов, товаров (работ, услуг);

— производство и реализация новой или усовершенствованной продукции (работы, услуги) и (или) применение новой или усовершенствованной технологии в период до достижения срока окупаемости инновационного проекта;

— организация рынков сбыта инновационных товаров (работ, услуг).

В ряде субъектов Российской Федерации к инновационной деятельности отнесены как действия, направленные на внедрение, реализацию достижений научной, научно-технической деятельности при создании инновационного продукта, так и связанные с этим дополнительные научные исследования и разработки. Например, в Законе Иркутской области от 5 мая 2004 г. № 21-ОЗ «Об областной государственной поддержке научно-технической и инновационной деятельности» установлено, что инновационная деятельность — это процесс, направленный на реализацию результатов законченных научных исследований и разработок либо иных научно-технических достижений в новый или усовершенствован-

ный продукт, реализуемый на рынке, в новый или усовершенствованный технологический процесс, используемый в практической деятельности, а также связанные с этим дополнительные научные исследования и разработки.

Подобным образом инновационная деятельность определяется в соответствующих законах Республик Адыгея и Бурятия, Томской области [11].

**Третий подход** использован в ряде законодательных актов субъектов Российской Федерации, где инновационная деятельность определена как процесс по созданию и внедрению инновационного продукта [12]. При этом не вполне понятно, включает ли она только действия, направленные на внедрение, реализацию достижений научной, научно-технической деятельности при создании инновационного продукта, либо же наряду с этим и научную, научно-техническую деятельность, направленную на разработку инновационного продукта.

Отсутствие единого понимания инновационной деятельности, критериев и оснований отнесения каких-либо действий к инновационной деятельности вызывает ряд проблем, связанных, например, с принятием решения об оказании финансовой поддержки при реализации федеральных и региональных программ развития инновационной деятельности.

Определенные пробелы в федеральном законодательстве наблюдаются и в отношении регулирования вопросов инновационной инфраструктуры.

Несмотря на широкое использование словосочетания «инфраструктура инновационной деятельности» в нормативных правовых актах как федерального, так и регионального уровня, законодательного определения это понятие сегодня не получило. Данное обстоятельство обусловливает тот факт, что в соответствующих законах субъектов Российской Федерации понимание этого термина весьма неоднозначно. Так, в ряде субъектов Российской Федерации законодатель определяет инновационную инфраструктуру посредством общего перечисления материальных объектов, относимых к ее объектам. Например, в Законе Владимирской области от 5 апреля 1999 г. № 17-ОЗ «О научно-технической политике и мерах государственной поддержки научной деятельности и инноваций во Владимирской области» под объектами инновационной инфраструктуры понимаются организации (инновационно-технологические центры, технологические инкубаторы, технологические парки, учебно-деловые центры и другие специализированные организации), способствующие осуществлению инновационной деятельности.

Это характерно и для ряда других субъектов Федерации — Республики Бурятия [13], Кабардино-Балкарской Республики [14], Пермского края [15], Новосибирской области [16] и т. д.

Иногда региональный законодатель более лаконичен и при закреплении понятия инновационной инфраструктуры предпочитает ограничиться указанием на то, что это совокупность предприятий, учреждений и организаций, информационных и других ресурсов для обеспечения инновационной деятельности [17].

Как правило, перечень объектов инновационной инфраструктуры в таких законах раскрывается в отдельной статье. Так, согласно ч. 1 ст. 4-4 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 29 июня 2002 г. № 39-РЗ «Об инновационной деятельности в Кабардино-Балкарской Республике» в инновационную инфраструктуру могут входить научно-технические, образовательные, производственные организации и их объединения, технологические инкубаторы, технопарки, учебно-деловые центры, инновационные и венчурные фонды, другие специализированные организации, а также инновационно-технологические центры и офисы коммерциализации разработок.

Как совокупность субъектов инновационной деятельности, обеспечивающих условия, необходимые не только для осуществления инновационной деятельности, но и для нормального функционирования инновационных процессов, понимает инфраструктуру инновационной деятельности законодатель Республики Дагестан [18]. Схожее определение содержится в и Брянской области [19].

Одним из наиболее удачных представляется определение инновационной инфраструктуры, закрепленное в Законе Липецкой области от 27 октября 2010 г. № 425-ОЗ «Об инновационной деятельности в Липецкой области» и Законе Пензенской области от 25 октября 2010 г. № 1972-ЗПО «Об инновационной деятельности в Пензенской области». Согласно указанным законам инновационная инфраструктура представляет собой совокупность организаций, обеспечивающих материально-техническое, финансовое, организационно-методическое, информационное, консультационное и иное обслуживание инновационной деятельности. При этом в Законе

Пензенской области конкретизировано, какие именно организации включаются в инновационную инфраструктуру.

В то же время недоумение вызывает понятие инновационной инфраструктуры, отраженное в Законе Республики Башкортостан от 28 декабря 2006 г. № 400-з «Об инновационной деятельности в Республике Башкортостан». Согласно подп. 6 ст. 1 указанного Закона инновационная инфраструктура — это юридические лица и индивидуальные предприниматели, способствующие осуществлению инновационной деятельности (инновационно-технологические центры, технологические инкубаторы, технопарки, учебно-деловые центры и другие специализированные организации). Установление тождества между определяемым материальным объектом и организационно-правовой формой осуществления предпринимательской деятельности представляется некорректным. Сомнительной также видится формулировка инновационной инфраструктуры, содержащаяся в Законе Ставропольского края от 11 марта 2004 г. № 13-кз «Об инновационной деятельности в Ставропольском крае» и Законе Челябинской области от 26 мая 2005 г. № 383-ЗО «О стимулировании инновационной деятельности в Челябинской области», согласно которой инновационная деятельность — это совокупность физических и (или) юридических лиц, способствующих осуществлению инновационной деятельности: инновационных центров, научно-технических, образовательных, производственных организаций и их объединений, инновационных технопарков, инновационных бизнес-инкубаторов, венчурных фондов, учебно-деловых центров, других специализированных организаций.

Законодатели большей части региональных законов предусмотрели в статье, посвященной понятийному аппарату, дефиницию инновационной инфраструктуры (объекта инновационной инфраструктуры, инфраструктуры инновационной системы), тем самым ограничивая регулирование исследуемого вопроса и не конкретизируя содержание отдельных видов объектов инновационной инфраструктуры.

В тех же региональных законах, где с большей или меньшей степенью точности раскрывается содержание отдельных видов объектов инновационной инфраструктуры, как правило, дается определение следующим объектам инновационной инфраструктуры:

— инновационный фонд;

— инновационный венчурный фонд (венчурная фирма);

— инновационный бизнес-инкубатор;

— инновационный технопарк.

Обозначенные объекты инновационной инфраструктуры упоминаются непосредственно в ряде федеральных законов [20] и федеральных подзаконных нормативных правовых актов [21]. Кроме того, ч. 2 ст. 15 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [22] наряду с перечисленными предусмотрены и такие виды объектов инновационной инфраструктуры, как: центры и агентства по развитию предпринимательства; государственные и муниципальные фонды поддержки предпринимательства; фонды содействия кредитованию (гарантийные фонды, фонды поручительств); акционерные инвестиционные фонды и закрытые паевые инвестиционные фонды, привлекающие инвестиции для субъектов малого и среднего предпринимательства; научные парки; инновационно-технологические центры; палаты и центры ремесел; центры поддержки субподряда; маркетинговые и учебно-деловые центры; агентства по поддержке экспорта товаров; лизинговые компании; консультационные центры и др.

Однако в федеральном законодательстве не содержится ни одной дефиниции из перечисленных объектов. В таких условиях региональный законодатель прибегает к самостоятельному формулированию понятий отдельных видов объектов инновационной инфраструктуры, предусматриваемых законом конкретного субъекта Российской Федерации. Несмотря на многообразие существующих определений, их содержательное исследование позволяет выявить наиболее типичное для регионального законодательства понимание анализируемых объектов инновационной инфраструктуры.

Под инновационным фондом, как правило, понимается организация, обеспечивающая финансирование инновационных проектов и программ путем предоставления средств на возвратной и безвозвратной основе [23]. В Республике Дагестан [24], Волгоградской области [25] дополнительно указано на то, что такая организация должна иметь статус некоммерческой.

Под инновационным венчурным фондом (в Законе Республики Тыва от 12 декабря 2010 г. № 237 ВХ-1 «Об инновационной деятельности в Республике Тыва» данные организации

получили название «венчурные фирмы» (подп. 6 ст. 2) в основном понимается организация, создаваемая для формирования организационной структуры системы венчурного инвестирования и организации привлечения инвестиций в высокорискованные наукоемкие инновационные проекты. Согласно Закону Республики Дагестан от 17 марта 2006 г. № 15 «Об инновационной деятельности и научном инновационном обеспечении развития экономики в Республике Дагестан» — это фонд, объединяющий средства инвесторов и специализирующийся на финансировании рисковых инновационных проектов в обмен на долю в капитале создаваемых для их реализации инновационных организаций.

При формулировании понятия «инновационный бизнес-инкубатор» региональные законодатели с некоторыми различиями в текстуальном оформлении едины в его содержательном понимании. Например, согласно Закону Челябинской области от 26 мая 2005 г. № 383-ЗО «О стимулировании инновационной деятельности в Челябинской области» бизнес-инкубатор — это организация, созданная в целях поддержки субъектов инновационной деятельности на ранней стадии их деятельности посредством предоставления имущества, оказания консультационных и иных услуг на льготных условиях. А в соответствии с Законом Новосибирской области от 15 декабря 2007 г. № 178-ОЗ «О политике Новосибирской области в сфере развития инновационной системы» инновационный бизнес-инкубатор — это организация, оказывающая содействие развитию субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих инновационную деятельность, путем предоставления в аренду помещений, технических средств и оказания образовательных, технологических, информационных, консультационных и других услуг по ценам ниже рыночных.

Инновационным технопарком региональный законодатель именует организацию, объединяющую ресурсы научных, проектно-конструкторских, промышленных организаций, учебных заведений с целью создания материально-технической, сервисной, финансовой и иной базы для поддержки субъектов инновационной деятельности и коммерциализации инноваций [26].

Наиболее точной представляется определение технопарка, закрепленное в Законе Ямало-Ненецкого автономного округа от 18 июня 1998 г. № 30-ЗАО «Об инновационной деятельности», в соответствии с которым технопарк — это территориальное объединение предприятий, учреждений, организаций либо их ассоциация (союз), целями которых является осуществление деятельности, ориентированной на внедрение новых перспективных технологий, производство наукоемкой продукции и поддержку развития малых предприятий инновационного профиля.

В некоторых регионах законодатель закрепляет такие виды объектов инновационной инфраструктуры, которые в большей части законов субъектов Федерации не встречаются. Среди таких объектов необходимо выделить:

— инновационные центры (инновационно-технологические центры, учебно-инновационные центры, учебно-деловые центры, центы подготовки кадров для инновационной деятельности). Это, как правило, специализированные организации, деятельность которых направлена на развитие инновационной деятельности [27];

— научно-производственный и (или) технологический кластер (совокупность научных, образовательных, производственных, инфраструктурных организаций, обеспечивающих создание и серийный выпуск новой наукоемкой продукции в одном отраслевом сегменте) [28];

— полюс инновационного развития (территориально обособленный комплекс взаимосвязанных производств, научно-исследовательских подразделений и обслуживающих центров, динамичный рост и инновационная активность которых создают условия для развития окружающего экономического пространства) [29];

— офисы коммерциализации разработок (создаваемые государственными научными учреждениями и государственными учреждениями высшего профессионального образования отделы коммерциализации научных разработок в целях отбора конкурентоспособных и коммерчески перспективных научных разработок с последующей их реализацией на конкурентном рынке) [30];

— центры трансфера технологий (организации или структурные подразделения организаций, созданных в целях коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности) [31];

— центры коллективного доступа к высокотехнологичному оборудованию [32];

— региональная упаковочная компания (организация (структурное подразделение ор-

ганизации), задачами которой является подготовка инновационного проекта до стадии, привлекательной для потенциальных инвесторов на рынке инноваций [33].

Таким образом, наблюдается разнообразие и неоднозначность подходов регионального законодателя к регламентации объектов инновационной инфраструктуры, вплоть до закрепления в региональных законах таких объектов инновационной инфраструктуры, о которых в федеральном законодательстве даже не упоминается. В таких случаях нередко региональный законодатель выходит за пределы собственной нормотворческой компетенции и вторгается в сферу гражданско-правового регулирования, относящегося к исключительному ведению Российской Федерации (п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации). Очевидно, что самым перспективным способом разрешения обозначенных проблем может являться регламентация основ осуществления инновационной деятельности федеральным законодательством.

---

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20, ст. 2444.

2. О науке и государственной научно-технической политике : Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (с посл. изм. от 27 июля 2010 г.) // СЗ РФ.1996. № 35, ст. 4137.

3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с посл. изм. от 27 июля 2010 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

4. См., например: Об инновационной деятельности в Алтайском крае : Закон Алтайского края от 14 сентября 2006 г. № 95-ЗС (с посл. изм. от 3 сент. 2010 г.); Об инновационной деятельности в Амурской области : Закон Амурской области от 31 августа 2007 г. № 365-ОЗ; Об инновационной деятельности в Кабардино-Балкарской Республике : Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29 июня 2002 г. № 39-РЗ (с посл. изм. от 30 июля 2007 г.); Об инновационной деятельности на территории Омской области : Закон Омской области от 13 июля 2004 г. № 527-ОЗ (с посл. изм. от 6 апр. 2010 г.).

5. См., например: О региональной научно-технической политике Архангельской области : Областной закон Архангельской области от 25 февраля 1998 г. № 60-14-ОЗ (с посл. изм. от 23 сент. 2009 г.); О научной и научно-технической деятельности в Республике Тыва : Закон Республики Тыва от 10 июня 2005 г. № 1303 ВХ-1 (с посл. изм. от 24 нояб. 2009 г.).; О государственной научно-технической политике Свердловской области : Областной закон Свердловской области от 2 апреля 2001 г. № 33-ОЗ (с посл. изм. от 15 июля 2010 г.).

6. См., например: О науке и научно-технической деятельности в Калужской области : Закон Калужской области от 9 октября 1998 г. № 17-ОЗ (с посл. изм. от 30 сент. 2008 г.); О науке, научной и научно-технической деятельности в Брянской области : Закон Брянской области от 9 июня 2006 г. № 39-З (с посл. изм. от 4 мая 2009 г.); О науке и государственной научно-технической политике в Орловской области : Закон Орловской области от 28 ноября 2002 г. № 293-ОЗ (с посл. изм. от 30 апр. 2009 г.).

7. О государственной поддержке инновационной деятельности в Нижегородской области : Закон Нижегородской области от 14 февраля 2006 г. № 4-З (с посл. изм. от 4 авг. 2010 г.); О государственной поддержке инновационной деятельности в Оренбургской области : Закон Оренбургской области от 16 ноября 2009 г. № 3222/739-IV-ОЗ; О государственной поддержке инновационной деятельности на территории Самарской области : Закон Самарской области от 9 ноября 2005 г. № 198-ГД (с посл. изм. от 16 марта 2006 г.); О государственной поддержке субъектов инновационной деятельности в Калужской области : Закон Калужской области от 4 июля 2002 г. № 134-ОЗ (с посл. изм. от 23 апр. 2010 г.).

8. [Электронный ресурс]. URL : http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F

9. Об инновационной деятельности в Брянской области : Закон Брянской области от 15 июня 2007 г. № 83-З (с посл. изм. от 4 мая 2009 г.); Об инновационной деятельности и инновационной политике на территории Белгородской области : Закон Белгородской области от 1 октября 2009 г. № 296; Об инновационной деятельности в Волгоградской области : Закон Волгоградской области от 22 июня 2004 г. № 925-ОД (с посл. изм. от 10 нояб. 2008 г.); Об инновационной политике на территории Воронежской области : Закон Воронежской области от 11 декабря 2003 г. № 68-ОЗ (с посл. изм. от 30 июня 2010 г.); Об инновационной деятельности в городе Москве : Закон города Москвы от 7 июля 2004 г. № 45 (с посл. изм. от 30 нояб. 2005 г.); Об инновационной деятельности в сфере науки и высшего образования :

Закон Ивановской области от 13 декабря 2007 г. № 181-ОЗ (с посл. изм. от 17 окт. 2008 г.); О государственной поддержке субъектов инновационной деятельности в Калужской области : Закон Калужской области от 4 июля 2002 г. № 134-ОЗ (с посл. изм. от 23 апр. 2010 г.); О государственной поддержке инновационной деятельности в Оренбургской области : Закон Оренбургской области от 16 ноября 2009 г. № 3222/739-IV-ОЗ; Об инновационной деятельности в Корякском автономном округе : Закон Корякского автономного округа от 19 января 2006 г. № 137-оз (с посл. изм. от 4 дек. 2008 г.); Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике в Орловской области : Закон Орловской области от 4 октября 2001 г. № 215-ОЗ (с посл. изм. от 11 окт. 2010 г.); Об инновационной деятельности в Пермском крае : Закон Пермского края от 11 июня 2008 г. № 238-ПК; Об инновационной деятельности на территории Приморского края : Закон Приморского края от 15 февраля 2008 г. № 195-КЗ (с посл. изм. от 3 дек. 2008 г.); Об осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории Тульской области : Закон Тульской области от 2 февраля 1998 г. № 73-ЗТО (с посл. изм. от 8 июня 2009 г.); Об инновационной деятельности в Чеченской Республике : Закон Чеченской Республики от 6 марта 2007 г. № 7-РЗ; Об инновационной деятельности в Хабаровском крае : Закон Хабаровского края от 4 июля 2000 г. № 222 (с посл. изм. от 31 мая 2006 г.).

10. Об инновационной деятельности на территории Омской области : Закон Омской области от 13 июля 2004 г. № 527-ОЗ (с посл. изм. от 6 апр. 2010 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2004. № 2 (39), ст. 2206; Об инновационной политике Кемеровской области : Закон Кемеровской области от 2 июля 2008 г. № 66-ОЗ // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2008. № 77; О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Курганской области : Закон Курганской области от 27 марта 2000 г. № 302 (с посл. изм. от 6 нояб. 2006 г.) // Новый мир — Документы. 2007. 9 нояб.; О государственной поддержке инновационной деятельности на территории Самарской области : Закон Самарской области от 9 ноября 2005 г. № 198-ГД (с посл. изм. от 16 марта 2006 г.) // Волжская коммуна. 2005. 11 нояб.; О стимулировании инновационной деятельности в Челябинской области : Закон Челябинской области от 26 мая 2005 г. № 383-ЗО (с посл. изм. от 29 окт. 2009 г.) // Южноуральская панорама. 2005. 9 июня.

11. Об инновационной деятельности в Республике Адыгея : Закон Республики Адыгея от 28 декабря 2007 г. № 145; Об инновационной деятельности в Республике Бурятия : Закон Республики Бурятия от 21 декабря 2006 г. № 2028-III (с посл. изм. от 16 марта 2009 г.); Об инновационной деятельности в Томской области : Закон Томской области от 4 сентября 2008 г. № 186-ОЗ.

12. Об инновационной деятельности в Кабардино-Балкарской Республике : Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29 июня 2002 г. № 39-РЗ (с посл. изм. от 30 июля 2007 г.); О развитии инновационной деятельности в Кировской области : Закон Кировской области от 4 мая 2008 г. № 243-ЗО (с посл. изм. от 20 февр. 2009 г.); О научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории Московской области : Закон Московской области от 13 мая 2006 г. № 75/2006-ОЗ (с посл. изм. от 25 мая 2010 г.); Об инновациях и инновационной деятельности в Мурманской области : Закон Мурманской области от 31 мая 2004 г. № 484-01-ЗМО; Об инновационной деятельности в Республике Башкортостан : Закон Республики Башкортостан от 28 декабря 2006 г. № 400-з (с посл. изм. от 25 мая 2010 г.); Об инновационной деятельности в Пермском крае : Закон Пермского края от 11 июня 2008 г. № 238-ПК; Об инновационной деятельности и научном инновационном обеспечении развития экономики в Республике Дагестан : Закон Республики Дагестан от 17 марта 2006 г. № 15; Об инновационном развитии и государственной инновационной политике Рязанской области : Закон Рязанской области от 13 ноября 2006 г. № 138-ОЗ : Закон Саратовской области от 28 июля 1997 г. № 50-ЗСО (с посл. изм. от 23 июля 2004 г.); Об инновационной деятельности : Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 18 июня 1998 г. № 30-ЗАО (с посл. изм. от 6 дек. 2005 г.); Об инновационной деятельности в Ростовской области : Областной закон Ростовской области от 28 ноября 2006 г. № 591-ЗС (с посл. изм. от 29 июля 2009 г..; О государственной поддержке инновационной деятельности в Нижегородской области : Закон Нижегородской области от 14 февраля 2006 г. № 4-З (с посл. изм. от 4 авг. 2010 г.); О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Тюменской области : Закон Тюменской области от 21 февраля 2007 г. № 544 (с посл. изм. от 7 окт. 2009 г.).

13. Об инновационной деятельности в Республике Бурятия : Закон Республики Бурятия от 21 декабря 2006 г. № 2028-III (с посл. изм. от 16 марта 2009 г. № 769-IV).

14. Об инновационной деятельности в Кабардино-Балкарской Республике : Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29 июня 2002 г. № 39-РЗ (с посл. изм. и доп. от 18 нояб. 2010 г. № 85-РЗ).

15. Об инновационной деятельности в Пермском крае : Закон Пермского края от 11 июня 2008 г. № 238-ПК.

16. О научной деятельности и научно-технической политике Новосибирской области : Закон Новосибирской области от 20 апреля 1995 г. № 17-ОЗ (с посл. изм. от 16 дек. 2006 г. № 70-ОЗ).

17. Об инновациях и инновационной деятельности в Мурманской области : Закон Мурманской области от 31 мая 2004 г. № 484-01-ЗМО.

18. Об инновационной деятельности и научном инновационном обеспечении развития экономики в Республике Дагестан : Закон Республики Дагестан от 17 марта 2006 г. № 15.

19. Об инновационной деятельности в Брянской области : Закон Брянской области от 15 июня 2001 г. № 83-З (ст. 1) (с посл. изм. от 7 дек. 2010 г. № 106-З).

20. См., например: О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (с посл. изм. от 27 дек. 2009 г. № 365-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 31, ст. 4006; 2009. № 52, ч. 1, ст. 6441; О содействии развитию жилищного строительства : Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ (с посл. изм. от 22 июля 2010 г. № 166-ФЗ) // СЗ РФ. 2008. № 30, ч. 2, ст. 3617.

21. См., например: О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования (вместе с «Положением о государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры, включая поддержку малого инновационного предпринимательства, в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования») : постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 219 // СЗ РФ. 2010. № 16, ст. 1906; О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (с посл. изм. и доп. от 8 авг. 2009 г. № 1121-р) // СЗ РФ, 2008. № 47, ст. 5489; в последней редакции документ опубликован не был; Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 г. № 1120-р // СЗ РФ. 2010. № 33, ст. 4444; О Правительственной комиссии по развитию жилищного строительства (вместе с «положением о Правительственной комиссии по развитию жилищного строительства») : постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2008 г. № 632 // СЗ РФ. 2008. № 34, ст. 3939.

22. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (с посл. изм. от 27 дек. 2009 г. № 365-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 31, ст. 4006.

23. См., например: О государственной поддержке инновационной деятельности в Нижегородской области : Закон Нижегородской области от 14 февраля 2006 г. № 4-З (с посл. изм. от 6 авг. 2009 г. № 105-З).

24. Об инновационной деятельности и научном инновационном обеспечении развития экономики в Республике Дагестан : Закон Республики Дагестан от 17 марта 2006 г. № 15.

25. Об инновационной деятельности в Волгоградской области : Закон Волгоградской области от 22 июня 2004 г. № 925-ОД (с посл. изм. от 10 нояб. 2008 г. № 1757-ОД).

26. См.: О стимулировании инновационной деятельности в Челябинской области : Закон Челябинской области от 26 мая 2005 г. № 383-ЗО (с посл. изм. от № 493-ЗО).

27. См., например: О стимулировании инновационной деятельности в Челябинской области : Закон Челябинской области от 26 мая 2005 г. № 383-ЗО (с посл. изм. от № 493-ЗО); Об инновационной деятельности (абз. 9 ст. 1) : Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 18 июня 1998 г. № 30-ЗАО (с посл. изм. от 3 июня 2004 г. № 25-ЗАО).

28. См., например: О научной деятельности и научно-технической политике Новосибирской области : Закон Новосибирской области от 20 апреля 1995 г. № 17-ОЗ (с посл. изм. от 16 дек. 2006 г. № 70-ОЗ).

29. См.: О полюсах инновационного развития в Алтайском крае : Закон Алтайского края от 7 сентября 2009 г. № 62-ЗС.

30. См. : Об инновационной деятельности в Кабардино-Балкарской Республике (ст. 4-4) : Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29 июня 2002 г. № 39-РЗ (с посл. изм. от 18 нояб. 2010 г. № 85-РЗ).

31. См., например: Об инновационной деятельности в Республике Тыва (подп. 6 ст. 2) : Закон Республики Тыва от 21 декабря 2010 г. № 237 ВХ; Об инновационной деятельности в Ставропольском крае (ст. 6.1) : Закон Ставропольского края от 11 марта 2004 г. № 13-кз (с посл. изм. от 12 нояб. 2010 г. № 97-кз); Об инновационной деятельности в Пензенской области (подп. 13 ст. 1) : Закон Пензенской области от 25 октября 2010 г. № 1972-ЗПО.

32. Об инновационной деятельности в Ставропольском крае (ст. 6.1) : Закон Ставропольского края от 11 марта 2004 г. № 13-кз (с посл. изм. от 12 нояб. 2010 г. № 97-кз).

33. Об инновационной деятельности в Пензенской области (подп. 15 ст. 1) : Закон Пензенской области от 25 октября 2010 г. № 1972-ЗПО.

И.А. Боровикова
М.А. Давыдова

# Проблемы разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере благоустройства территорий муниципальных образований

Общественные отношения в сфере благоустройства являются комплексными, так как непосредственно касаются охраны окружающей среды, градостроительства, озеленения территорий, деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса, содержания автомобильных дорог, содержания и уборки территорий.

В настоящее время регулирование вопросов благоустройства территорий с целью охраны окружающей среды, охраны здоровья граждан, а также решения вопросов градостроительства, обеспечения деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса является одним из приоритетных направлений современного правотворческого процесса на всех уровнях власти. В связи с этим общественные отношения в сфере благоустройства затрагиваются в большом количестве федеральных правовых актов, начиная с федеральных законов и заканчивая ведомственными актами федеральных органов исполнительной власти. При этом в федеральном законодательстве отсутствует легальное определение понятия «благоустройство». Исходя из того, что вопросы благоустройства предусмотрены в различных актах, а содержание данного понятия прямо не определено, для установления и разграничения компетенции органов власти различных уровней необходимо раскрыть содержание деятельности по благоустройству на основе анализа федеральных правовых актов и судебной практики.

Согласно Правилам предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на поддержку комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений в рамках пилотных проектов, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2008 г. № 949 [1], благоустройство сельских поселений предполагает озеленение, обеспечение уличного освещения, строительство уличных дорог и тротуаров.

В определении Верховного Суда Российской Федерации от 30 мая 2007 г. № 50-Г07-12 под организацией благоустройства понимается осуществление благоустроительных мероприятий, в том числе озеленение территории муниципального образования с соблюдением установленных правил, предъявляемых действующим законодательством в этой сфере. Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации указывает на экологическую направленность таких мероприятий. Это обусловливает необходимость проведения анализа законодательства в сфере охраны окружающей среды.

В силу ст. 2 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [2] (далее — Федеральный закон «Об охране окружающей среды») отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным направленным на обеспечение благоприятной для чело-

века окружающей среды законодательством. Данный Федеральный закон содержит также гл. VII «Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности». Среди установленных названным Федеральным законом требований указана необходимость принятия мер по благоустройству территорий (ч. 3 ст. 37). Глава II Федерального закона посвящена основам управления в области охраны окружающей среды. В ней определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды (ст. 5), полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 6) и органов местного самоуправления в данной сфере (ст. 7). В указанной главе Федерального закона затронуты также вопросы, связанные с разграничением полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также государственного управления в области охраны окружающей среды и управления в области охраны окружающей среды, осуществляемого органами местного самоуправления (ст. 8—10).

В Федеральном законе от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [3] содержатся нормы, касающиеся планировки и застройки городских и сельских поселений. Так, в соответствии со ст. 12 данного Федерального закона при планировке и застройке городских и сельских поселений должно предусматриваться создание благоприятных условий для жизни и здоровья населения путем комплексного благоустройства городских и сельских поселений и реализации иных мер по предупреждению и устранению вредного воздействия на человека факторов среды обитания. При разработке нормативов градостроительного проектирования, схем территориального планирования, генеральных планов городских и сельских поселений, проектов планировки общественных центров, жилых районов, магистралей городов, решении вопросов размещения объектов гражданского, промышленного и сельскохозяйственного назначения и установления их санитарно-защитных зон, выборе земельных участков под строительство, а также при проектировании, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, расширении, консервации и ликвидации промышленных, транспортных объектов, зданий и сооружений культурно-бытового назначения, жилых домов, объектов инженерной инфраструктуры и благоустройства и иных объектов должны соблюдаться санитарные правила.

Деятельность по благоустройству неразрывно связана с содержанием и уборкой территорий. Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [4] (далее — Федеральный закон «Об отходах производства и потребления») правовое регулирование в области обращения с отходами осуществляется указанным Федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также муниципальными нормативными правовыми актами. В ст. 5, 6, 8 Федерального закона определены полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами, а также полномочия органов местного самоуправления в данной сфере.

Согласно ст. 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации [5] местные нормативы градостроительного проектирования содержат минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной инфраструктуры, благоустройства территории). Таким образом, данные федеральные нормативные акты также регулируют вопросы благоустройства и, соответственно, разграничивают полномочия между органами власти различных уровней.

Полномочия в сфере благоустройства предусмотрены также в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] (далее — Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), п. 15, 18—20, 21, 22, 32 ч. 1 ст. 14 которого к вопросам местного значения поселения относятся:

1) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;

2) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

3) организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

4) утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;

5) присвоение наименований улицам, площадям и иным территориям проживания граждан в населенных пунктах, установление нумерации домов, организация освещения улиц и установки указателей с наименованиями улиц и номерами домов;

6) содержание мест захоронения;

7) осуществление муниципального лесного контроля и надзора.

К вопросам местного значения муниципального района вышеназванным Федеральным законом отнесены:

1) организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;

2) организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

3) утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд;

4) выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории муниципального района, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций на территории муниципального района, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» [7] (далее — Федеральный закон «О рекламе»);

5) содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения (п. 9, 14—15.1, 17 ч. ст. 15).

В соответствии с п. 11, 20, 24—27, 38 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относятся:

1) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

2) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;

3) содержание мест захоронения;

4) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

5) организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа;

6) утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа;

7) выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно

установленных вновь рекламных конструкций на территории городского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом «О рекламе»;

8) присвоение наименований улицам, площадям и иным территориям проживания граждан в городском округе, установление нумерации домов, организация освещения улиц и установки указателей с наименованиями улиц и номерами домов;

9) осуществление муниципального лесного контроля и надзора.

Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу утвердил Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда (постановление Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 г. № 170 [8]), которые регулируют, в том числе вопросы содержания помещений и придомовой территории, определяя тем самым требования к внешнему благоустройству зданий и территорий.

По вопросам благоустройства, содержания и уборки территорий действуют также санитарно-эпидемиологические правила и нормативы, санитарные правила и нормы, государственные стандарты: постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. № 74 «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200—03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» [9], Санитарные правила и нормы СанПиН 42—128—4690—88 «Санитарные правила содержания территорий населенных мест», утвержденные Министерством здравоохранения СССР 5 августа 1988 г. № 4690—88 [10] и др.

Анализ федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов и судебной практики по вопросам благоустройства, содержания и уборки территорий муниципальных образований позволяет выделить следующие основные проблемы разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере.

**1. Проблемы осуществления органами местного самоуправления контроля за состоянием окружающей среды на территории муниципального образования.** Органы местного самоуправления являются субъектами природоохранной деятельности, что следует из определения охраны окружающей среды, закрепленного в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Ответственность органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях является принципом охраны окружающей среды (ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, отнесено:

— осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;

— утверждение перечня должностных лиц органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих государственный экологический контроль (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъекта Российской Федерации).

Таким образом, законодательством Российской Федерации не закреплено полномочие органов местного самоуправления по осуществлению муниципального экологического контроля. В том числе органам местного самоуправления не предоставлено контрольных полномочий по проверке соблюдения физическими и юридическими лицами требований по сбору и утилизации отходов. Несмотря на отсутствие нормативной основы осуществления муниципального экологического контроля, фактически такой контроль осуществляется в рамках реализации управленческих полномочий органов местного самоуправления по ряду вопросов местного значения, и в первую очередь — по вопросам организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройства и озеленения территорий, использования,

охраны, защиты, воспроизводства городских лесов. Например, администрации городских округов и муниципальных районов осуществляют контроль за заключением предприятиями, организациями, индивидуальными предпринимателями и гражданами договоров с предприятиями, осуществляющими вывоз хозяйственно-бытовых и промышленных отходов. Исходя из легального определения экологического контроля (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды») контрольные полномочия в таких сферах не относятся к экологическому контролю, однако они направлены на осуществление тех же целей, что и экологический контроль, — обеспечение благоприятной для жизни и здоровья населения окружающей среды.

Кроме того, Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по природным ресурсам, природопользованию и экологии отмечает, что «органы исполнительной власти в области государственного экологического контроля (как федеральные, так и региональные) в связи с большой их загруженностью не имеют возможности осуществлять экологический контроль за объектами местного значения (свалки, АЗС, предприятия, не относящиеся к ведению субъектов Российской Федерации, и т. д.). Отсутствие у органов местного самоуправления полномочий по контролю в области охраны окружающей среды резко сокращает информированность органов местного самоуправления и населения о состоянии окружающей среды на соответствующей территории»*.

В связи с вышеизложенным представляется целесообразным закрепить в федеральном законодательстве:

1) полномочие органов местного самоуправления по осуществлению муниципального экологического контроля объектов производственного и социального назначения, за исключением тех объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

2) контрольные полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в области сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, контрольных полномочий органов местного самоуправления поселений в области сбора и вывоза бытовых отходов и мусора.

Представляется необходимым также установление административной ответственности за невыполнение законных требований органов местного самоуправления при осуществлении муниципального экологического контроля.

**2. Проблемы осуществления полномочий органов местного самоуправления по организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.** Организация органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов зачастую затруднена тем, что у органов местного самоуправления отсутствуют финансовые и материальные возможности для реализации данного полномочия. Поэтому представляется целесообразным передать данное полномочие в части строительства (реконструкции) полигонов для твердых бытовых и промышленных отходов в ведение субъектов Российской Федерации. В дальнейшем данное полномочие может быть передано для осуществления органам местного самоуправления в соответствии со ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Следующей проблемой являются недостатки законодательного разграничения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при регламентации порядка раздельного сбора отходов. В соответствии со ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» порядок сбора отходов на территориях муниципальных образований, предусматривающий их разделение на виды, определяется органами местного самоуправления и должен соответствовать экологическим, санитарным и иным требованиям в области охраны окружающей природной среды и здоровья человека.

Вместе с тем, как показывает практика муниципального правотворчества, органами ме-

* Заключение Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по природным ресурсам, природопользованию и экологии от 17 января 2008 г. № 3.2 на проект Федерального закона № 223688-4 «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (о расширении перечня органов, осуществляющих экологический контроль) [11].

стного самоуправления устанавливается лишь обязательность раздельного сбора отходов. Порядок раздельного сбора отходов либо рекомендуется органам местного самоуправления концепцией обращения с отходами производства и потребления в субъекте Российской Федерации, утверждаемой высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, либо утверждается законом субъекта Российской Федерации, что прямо противоречит федеральному законодательству.

Примером противоречия федеральному законодательству является Закон Республики Бурятия от 9 марта 2010 г. № 1254-IV «Об отходах производства и потребления в Республике Бурятия» [12], в соответствии с которым под раздельным сбором отходов понимается деятельность по сбору, временному хранению различных видов отходов в соответствии с их составом, физическими свойствами и агрегатным состоянием, установленными классами опасности, особенностями последующего жизненного цикла и существующими технологиями их использования, обезвреживания и уничтожения (п. 8 ст. 1). Сбор отходов строительства и сноса осуществляется на объектах их образования раздельно по видам отходов, имеющим единое направление использования в соответствии с технологическим регламентом процесса обращения с отходами строительства и сноса. Смешивание отходов строительства и сноса, исключающее их дальнейшую переработку, не допускается (ст. 9). Юридические лица и индивидуальные предприниматели, в результате деятельности которых образуются упаковочные отходы, обязаны осуществлять их раздельный сбор и переработку. В случае если юридические лица и индивидуальные предприниматели не могут осуществить переработку упаковочных отходов, они обязаны сдавать их лицам, имеющим лицензию на осуществление деятельности в области обращения с отходами (ст. 10). К мерам экономического стимулирования относится дифференцирование тарифов в области обращения с отходами в зависимости от внедрения раздельного сбора отходов, условия которого устанавливаются актом Правительства Республики Бурятия (п. 4 ст. 14).

Осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации правовой регламентации порядка раздельного сбора отходов обусловлено необходимостью участия в проведении государственной политики в области обращения с отходами на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, отнесенного к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами (ст. 6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»). В связи с вышеизложенным представляется целесообразным закрепление полномочия по регламентации порядка раздельного сбора отходов за органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

**3. Недостатки законодательного регулирования порядка осуществления муниципального лесного контроля.** Осуществление муниципального лесного контроля и надзора осложняется отсутствием правового регулирования порядка реализации данного полномочия. Лесной кодекс Российской Федерации [13] содержит отсылку к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», однако в этом Федеральном законе нет каких-либо специальных норм. Кроме того, в Лесном кодексе Российской Федерации не определены полномочия должностных лиц органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный лесной контроль: ст. 96 Лесного кодекса Российской Федерации устанавливает полномочия только государственных лесных инспекторов и не может применяться по аналогии к компетенции должностных лиц органов местного самоуправления. Ссылка на Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не ликвидирует данный пробел, поскольку в данном Федеральном законе отсутствуют какие-либо нормы о полномочиях муниципальных лесных инспекторов. В таких условиях осуществление эффективного муниципального лесного контроля невозможно.

Таким образом, в целях предотвращения бесконтрольного использования лесов, находящихся в муниципальной собственности, необходимо внесение поправок в Лесной кодекс Российской Федерации (в части установления перечня полномочий должностных лиц органов местного самоуправления) и в законодательство об административных правонарушениях (в части закрепления их права на составление протоколов — в зависимости от федерального или регионального состава правонарушения, соответственно, дополнения в Кодекс Российской Федерации об администра-

тивных правонарушениях или законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях).

Образовавшаяся пробельность федерального законодательства имеет абсолютный характер и не может быть ликвидирована ни применением иных норм по аналогии, ни нормотворческими усилиями органов местного самоуправления. Более того, принимаемые муниципальные правовые акты, преследуя цель правового обеспечения муниципального лесного контроля, часто противоречат федеральному законодательству. Например, Положение об организации лесного контроля и надзора в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности города Горно-Алтайска, утвержденное постановлением администрации города Горно-Алтайска от 22 мая 2007 г. № 51 [14], содержит, в частности, такие права лиц, осуществляющих муниципальный лесной контроль и надзор: давать юридическим и физическим лицам обязательные к исполнению указания (предписания) по устранению нарушений лесного законодательства Российской Федерации и их последствий; в пределах своей компетенции составлять протоколы о нарушениях лесного законодательства Российской Федерации; применять меры обеспечения по делу об административном правонарушении в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Все эти положения противоречат федеральному законодательству.

Органы местного самоуправления наделены правом приостановления использования лесов за пределами административного приостановления деятельности, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. По своему смыслу приостановление — элемент муниципального лесного контроля. Однако формулировка «в пределах их полномочий в соответствии с федеральными законами» (ч. 2 ст. 28 Лесного кодекса Российской Федерации) отсылает к несуществующим нормам, и, следовательно, такое полномочие по названным выше причинам также не может быть реализовано на практике.

**4. Отсутствие специальных механизмов участия органов местного самоуправления в деятельности государственных природоохранных органов.** Помимо реализации собственных и переданных управленческих полномочий, влияние местного самоуправления на экологическую ситуацию возможно косвенным образом, например, через механизмы участия в деятельности государственных природоохранных органов.

Однако при обращении к порядку осуществления наиболее значимых управленческих процедур, таких, как нормирование вредных воздействий на объекты окружающей среды, выдача разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, обнаруживается отсутствие каких-либо конкретных форм взаимодействия органов местного самоуправления и государственных органов, что связано главным образом с отсутствием первичных норм такого рода в федеральных законах, без которых наделение органов местного самоуправления актами Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти разрешительно-согласовательными полномочиями не соответствует федеральному законодательству. В целях повышения эффективности муниципального контроля за состоянием благоустройства в муниципальных образованиях представляется необходимым предусмотреть в федеральном законодательстве специальные механизмы взаимодействия органов местного самоуправления и государственных природоохранных органов.

**5. Превышение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации при регулировании общественных отношений в сфере благоустройства.** Существенной проблемой остается превышение полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации при регулировании вопросов государственного контроля и надзора в сфере благоустройства. Согласно ч. 2 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, названным Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. В соответствии с подп. 56,

61 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), в том числе относится решение вопросов осуществления государственного контроля:

— в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;

— за использованием и сохранностью жилищного фонда, независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме.

Такой контроль затрагивает ряд общественных отношений, которые, исходя из анализа федеральных правовых актов, относятся к сфере благоустройства. В связи с отсутствием легального определения понятия «благоустройство», четкого разграничения полномочий в данной сфере у органов государственной власти субъектов Российской Федерации возникает проблема с определением границ осуществления государственного контроля.

Так, законы отдельных субъектов Российской Федерации предусматривают осуществление государственного надзора в сфере благоустройства, в том числе за выполнением органами местного самоуправления, должностными лицами органов местного самоуправления требований, предусмотренных федеральным законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации, принимаемыми в соответствии с ними нормативными актами, регулирующими правила благоустройства, содержания прилегающих территорий, содержания внутриквартальных проездов, придомовых территорий (в том числе качество и ремонт дорожных покрытий), содержания пешеходных (надземных, подземных) переходов, инженерных сооружений, коммуникаций, содержания объектов (средств) наружного освещения, содержания и эксплуатации улиц, содержания зеленых насаждений, а также правила проведения земляных и строительных работ, состояние территорий при размещении средств наружной рекламы и информации [15]. Впоследствии такие законы субъектов Российской Федерации признаются судом несоответствующими федеральному законодательству (см., например, определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 января 2009 г. № 9-Г08-23 [16]).

**6. Недостатки в определении полномочий органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды.** Федеральный закон «Об охране окружающей среды» закрепил полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды. Полномочия установлены в зависимости от вида муниципального образования. Кроме этого Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержит ст. 10, которая посвящена управлению в области охраны окружающей среды, осуществляемому органами местного самоуправления, и согласно которой управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с названным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Из текста данного Федерального закона не ясно, каким образом соотносятся полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды, предусмотренные ст. 7 указанного Федерального закона, а также управление в области охраны окружающей среды, осуществляемое органами местного самоуправления. Полагаем, положения ст. 7, 10 Федерального закона «Об охране окружающей среды» нуждаются в уточнении, так как раскрытие содержания понятия «управление в области охраны окружающей среды, осуществляемое органами местного самоуправления», является важным для определения компетенции органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере.

**7. Несогласованность норм федерального законодательства о компетенции органов государственной власти субъектов Российской Фе-**

**дерации в сфере охраны окружающей среды.** Согласно ст. 10 Федерального закона «Об охране окружающей среды» управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с названным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Согласно данному положению субъекты Российской Федерации имеют право регулировать вопросы, связанные с управлением в области охраны окружающей среды, которое осуществляется органами местного самоуправления.

Как уже отмечалось выше, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не говорит о том, что собой представляет управление в области охраны окружающей среды, осуществляемое органами местного самоуправления. Логично предположить, что это деятельность органов местного самоуправления в сфере организации и проведения мероприятий по охране окружающей среды. Таким образом, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» наделил субъекты Российской Федерации полномочием по регулированию деятельности органов местного самоуправления в данной сфере, что не соответствует Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно п. 18, 19 ч. 1 ст. 14 которого к вопросам местного значения поселения относятся организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения. В соответствии с п. 9, 14 ч. 1 ст. 15 данного Федерального закона к вопросам местного значения муниципального района относятся организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды, организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. К вопросам местного значения городских округов согласно п. 11, 24 ч. 1 ст. 16 названного Федерального закона относятся организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа и организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Исходя из этого, ряд мероприятий в сфере охраны окружающей среды, составляющих управление в области охраны окружающей среды, осуществляемое органами местного самоуправления, является вопросами местного значения. Как указано в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы местного значения представляют собой вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и данным Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Таким образом, субъекты Российской Федерации не вправе регулировать решение вопросов местного значения.

На основании изложенного необходимо привести положения Федерального закона «Об охране окружающей среды» в соответствие с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях определения круга полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере.

**8. Проблема установления административной ответственности за нарушение правил благоустройства законами субъектов Российской Федерации.** В соответствии с подп. 39 п. 1 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов об установлении административной ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления. На основании этого положения Федерального закона законами субъектов Российской Федерации устанавливается административная ответственность за нарушение правил благоустройства и содер-

жания территории, утверждаемых муниципальными правовыми актами. Как показал анализ предмета правового регулирования правил благоустройства и содержания территории, утверждаемых муниципальными правовыми актами, зачастую данные правила затрагивают вопросы установки рекламных конструкций.

Например, Правила благоустройства на территории города Усолье-Сибирское, утвержденные решением городской Думы города Усолье-Сибирское от 25 сентября 2003 г. № 68 [17], регулируют вопросы содержания зданий, сооружений, строительных объектов, элементов внешнего благоустройства, малых архитектурных форм, рекламы и других объектов (разд. 3). В связи с этим возникает следующая проблема с установлением административной ответственности за несоблюдение правил благоустройства. Согласно ст. 4 Федерального закона «О рекламе» законодательство Российской Федерации о рекламе состоит из данного Федерального закона. Отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы могут регулироваться также принятыми в соответствии с названным Федеральным законом иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. Нарушение рекламодателями, рекламопроизводителями, рекламораспространителями законодательства Российской Федерации о рекламе влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях (ч. 4 ст. 38 Федерального закона «О рекламе»).

Как указал в своем определении Верховный Суд Российской Федерации, к полномочиям Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях подп. 3 п. 1 ст. 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях отнесено установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Таким образом, федеральный законодатель, закрепляя в ст. 1.1 названного Кодекса законы субъектов Российской Федерации в системе правовых регуляторов юрисдикционных отношений и, в этой связи, предоставляя субъекту Российской Федерации нормотворческие полномочия по установлению административной ответственности, поставил их в прямую зависимость не только от Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, но и в целом от федерального отраслевого законодательства, которым установлены критерии, условия и пределы правового регулирования той или иной сферы общественных отношений. Исходя из этого, законодатель субъекта Российской Федерации, допуская возможность привлечения к административной ответственности за несоблюдение требований по установлению и размещению рекламных и информационных конструкций, т. е. по вопросу, который уже урегулирован законодательством о рекламе, действует неправомерно, с нарушением компетенции в области законодательства об административных правонарушениях (см., например, определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2010 г. № 6-Г10-12 [18]). Таким образом, у субъектов Российской Федерации нет возможности установить административную ответственность за нарушение правил благоустройства, утверждаемых муниципальным правовым актом, в том случае, если данные правила регулируют вопросы размещения рекламных конструкций.

Полагаем, что в целях совершенствования разграничения компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере благоустройства целесообразно рассмотреть вопрос разработки федерального закона, определяющего основы благоустройства. В данном федеральном законе следует закрепить легальное понятие «благоустройство», на основании которого возможно определение перечня возможных благоустроительных мероприятий, а также закрепить полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере благоустройства, определить источники финансирования таких мероприятий.

1. Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на поддержку комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений в рамках пилотных проектов : постановление Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2008 г. № 949 // СЗ РФ, 2008, № 51, ст. 6172.

2. Рос. газ. 2002. 12 янв.

3. СЗ РФ. 1999, № 14, ст. 1650.

4. Там же. 1998, № 26, ст. 3009.

5. Там же. 2005, № 1 (ч. 1), ст. 16.

6. Там же. 2003, № 40, ст. 3822.

7. Там же. 2006, № 12, ст. 1232.

8. Рос. газ. 2003. 23 окт.

9. Рос. газ. 2008. 9 февр.

10. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

11. [Официальный сайт ]. URL: http://www.duma.gov.ru/cnature/meeting/metting2008/170108/zakl2.htm

12. Бурятия. 2010. 13 марта.

13. СЗ РФ. 2006, № 50, ст. 5278.

14. Вестник Горно-Алтайска. 2007. 30 мая.

15. См., например, Закон Нижегородской области от 2 августа 2007 г. № 88-З «О государственном надзоре в сфере благоустройства на территории Нижегородской области». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

16. Об оставлении без изменения решения Нижегородского областного суда от 2 октября 2008 г., которым удовлетворено заявление о признании недействующими (частично) отдельных положений Закона Нижегородской области «О государственном надзоре в сфере благоустройства на территории Нижегородской области» от 2 августа 2007 г. № 88-З : определение Верховного Суда РФ от 14 января 2009 г. № 9-Г08-23. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

17. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

18. Об оставлении без изменения решения Рязанского областного суда от 4 мая 2010, которым было удовлетворено заявление о признании недействующей ст. 6.3 Закона Рязанской области от 4 декабря 2008 г. № 182-ФЗ «Об административных правонарушениях» : определение Верховного Суда РФ от 7 июля 2010 г. № 6-Г10-12. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

А.А. Петров, кандидат юридических наук

# Обзор решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, принятых в 2009—2010 годах

В период 2009—2010 гг. Конституционный Суд Российской Федерации в рамках своих полномочий продолжил рассмотрение дел по вопросам организации и осуществления местного самоуправления, касающихся организационных, компетенционных, территориальных, экономических основ муниципальной власти. Принятые по этим делам постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, как и сформулированные в них правовые позиции, содержащие толкование положений Конституции Российской Федерации и выявляющие конституционно-правовой смысл действующего правового регулирования, являются обязательными на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (ст. 6 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [1].

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2009 года № 250-О-П по жалобе муниципального образования — городского округа «Город Чита» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»** [2]

1. Из абзаца второго п. 1 ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» во взаимосвязи с его ст. 2, 5 и абзацем вторым п. 1 ст. 8, а также п. 3 и 4 ст. 26.1, подп. 24 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон об общих принципах организации власти), ч. 3 ст. 49 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ) следует, что предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, является государственным полномочием субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и возлагается на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, одним из принципов деятельности которых в силу подп. «ж» п. 1 ст. 1 Федерального закона об общих принципах организации власти является самостоятельное осуществление принадлежащих им полномочий.

2. Из положений ч. 6 и 7 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления), ст. 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ), ч. 4 ст. 49 ЖК РФ следует, что обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вне очереди жилыми помещениями не ниже уста-

новленных социальных норм может быть возложено на органы местного самоуправления только в случае наделения их соответствующими полномочиями в порядке, установленном Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления.

3. Абзац второй п. 1 ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в системе действующего правового регулирования предполагает, что обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения, вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных нормативов после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, является государственным полномочием субъекта Российской Федерации, осуществляется исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации по месту жительства таких детей и может быть возложено на органы местного самоуправления только с соблюдением установленного федеральным законом порядка наделения их соответствующими государственными полномочиями.

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 февраля 2009 года № 136-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации городского округа — город Нововоронеж — на нарушение конституционных прав местного самоуправления подпунктом «е» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** [3]

1. Органы государственной власти, наделенные полномочиями по контролю за законностью действий и решений органов местного самоуправления, согласно Конституции Российской Федерации и в соответствии с федеральным законодательством вправе осуществлять такой контроль, поскольку данное обращение не означает прекращения или приостановления действия соответствующего акта.

2. Реализация положения подп. «е» п. 2 ст. 21 Федерального закона об общих принципах организации власти возможна лишь с учетом всех требований ст. 130, 131, 132 Конституции Российской Федерации и с использованием процессуального механизма, предусмотренного совокупностью норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 375-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»** [4]

1. Гарантированное ст. 131 (ч. 1) Конституции Российской Федерации право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления должно реализовываться исходя из предусмотренных законодательством общих принципов организации местного самоуправления, в том числе общих требований к формам осуществления местного самоуправления, в частности, к способам и процедурам формирования органов муниципальной власти, их полномочиям и т. п. В свою очередь, законодательное регулирование общих принципов организации системы органов местного самоуправления не может быть произвольным и должно соотноситься с конституционными основами местного самоуправления в Российской Федерации. При этом не исключается введение нормативных правил организации местного самоуправления на конкретных территориях, объективная специфика которых — определяемая, в частности, наличием в пределах их границ объектов особого государственного значения — допускает специальное правовое регулирование соответствующих муниципальных отношений в целях обеспечения необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов.

2. Введение специального правового регулирования замещения должности главы местной администрации закрытого административно-территориального образования, при котором назначение на эту должность осуществляется по контракту, заключаемому по результатам конкурса (ст. 80 Федерального закона об общих принципах организации местного

самоуправления, абзац первый п. 3 ст. 4 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-I «О закрытом административно-территориальном образовании»), соотносится с характеристиками закрытого административно-территориального образования, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан (п. 1 ст. 1 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-I «О закрытом административно-территориальном образовании»). Наличие в границах территории, на которой осуществляется местное самоуправление, такого рода объектов, определение правового режима и управление которыми, по смыслу положений ст. 71 (п. «а», «б», «в», «д», «и», «м») Конституции Российской Федерации, относится к исключительному ведению Российской Федерации, обусловливает необходимость создания дополнительных гарантий обеспечения баланса общегосударственных и местных интересов при организации и осуществлении публичной власти в пределах соответствующих границ. Указанный порядок наделения полномочиями главы администрации закрытого административно-территориального образования направлен одновременно и на создание условий для эффективного взаимодействия главы администрации закрытого административно-территориального образования с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в пределах закрытого административно-территориального образования предприятия и (или) объекты, а также с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 года № 1006-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хрипунова Геннадия Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 16 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** [5]

1. Из положений ч. 2 ст. 34, ч. 1, 1.2 и 10 ст. 35 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в системном единстве с ч. 3 ст. 40 данного Федерального закона следует, что полномочия представительного органа муниципального образования начинаются со дня его первого заседания, а до этого сохраняет свои полномочия предыдущий состав депутатов данного органа. Такой подход федерального законодателя к определению правомочности представительного органа муниципального образования направлен на обеспечение непрерывности осуществления функций выборной публичной власти на уровне местного самоуправления и полноценной реализации полномочий, в том числе исключительных, представительных органов муниципальных образований, что полностью согласуется со ст. 3 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

2. В случае, когда в представительном органе муниципального образования после его формирования в правомочном составе в результате выбытия отдельных депутатов остается менее двух третей от установленной численности, осуществление таким органом принадлежащих ему полномочий становится невозможным. Именно по этой причине и в целях обеспечения реальных условий для осуществления народовластия посредством организации и деятельности органов местного самоуправления п. 2 ч. 16 ст. 35 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления предусматривает, что полномочия представительного органа могут быть прекращены в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий. Принятие такого решения влечет за собой досрочное прекращение полномочий всех депутатов представительного органа муниципального образования и проведение досрочных выборов в указанный орган в сроки, установленные федеральным законом.

3. Признание неправомочным состава депутатов представительного органа муниципального образования и прекращение полномочий его депутатов не могут быть обусловлены избранием состава данного органа в количестве менее двух третей от установленной численности его депутатов. Такие результаты проводимых по мажоритарной избирательной системе муниципальных выборов означают

для представительного органа нового созыва, что он не вправе приступить к исполнению своих полномочий, поскольку не сформирован в полномочном составе, и влекут назначение и проведение повторных выборов по тем округам, где остались незамещенные депутатские мандаты (п. 5 ст. 70, п. 5 ст. 71 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). При этом до формирования нового состава представительного органа муниципального образования сохраняются полномочия представительного органа предыдущего созыва.

4. Положение п. 2 ч. 16 ст. 35 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления закрепляет исключительно порядок и условия принятия решения о неправомочности состава представительного органа муниципального образования и не рассчитано на регулирование избирательных отношений, а потому не лишает граждан избирательных прав, закрепленных в ст. 32 (ч. 2) Конституции Российской Федерации.

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 2009 года № 1312-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалоб обществ с ограниченной ответственностью «Торговый центр «Меркурий» и «Юридическая фирма «Пионер» на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзаца пятого пункта 3 статьи 217 и пункта 5 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации** [6]

1. Поскольку сводная бюджетная роспись производна от решения о бюджете и должна ему соответствовать (абзац десятый ст. 6, абзац первый п. 3 ст. 217 БК РФ), внесение в нее изменений для исполнения судебных решений по обращению взыскания на средства местного бюджета без изменения решения о бюджете допустимо лишь при условии соблюдения основных параметров бюджета по расходам, утвержденным представительным органом муниципального образования. Иное приводило бы к произвольному изменению воли местного сообщества относительно осуществления права муниципальной собственности на средства местного бюджета, выраженной от его имени представительным органом муниципального образования, и являлось бы вмешательством в исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования, как она определена Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления (п. 2 ч. 10 ст. 35).

Кроме того, направление актом исполнительно-распорядительного органа бюджетных средств на исполнение судебных решений за счет сокращения бюджетных ассигнований, предусмотренных на покрытие других бюджетных обязательств муниципального образования, предполагало бы возможность произвольного придания соответствующим обязательствам приоритета в структуре расходов местного бюджета и ставило бы под сомнение материально-финансовые возможности решения органами местного самоуправления всего комплекса вопросов местного значения в интересах населения, создавало бы угрозу сбалансированности бюджета. Соответственно, как это вытекает из взаимосвязанных положений п. 4 ст. 21, п. 4 ст. 217 и п. 3 ст. 219.1 БК РФ, внесение изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в решение о бюджете, в том числе при исполнении судебных решений по обращению взыскания на средства местных бюджетов, может быть произведено лишь в порядке перераспределения расходов внутри одного вида (статьи, раздела и т. д.), т. е. в случае направления ассигнований, выделенных на конкретные расходы, на иные расходы того же рода, определенные одной целью.

2. При отсутствии или недостаточности в бюджете бюджетных ассигнований на соответствующие цели финансовый орган муниципального образования как субъект, уполномоченный федеральным законом организовать исполнение судебных решений по обращению взыскания на средства местного бюджета, должен своевременно уведомить об этом главу муниципального образования и его представительный орган, которые, в свою очередь, обязаны обеспечить исполнение судебного решения в соответствии с п. 2 ст. 83 БК РФ — в порядке осуществления расходов, не предусмотренных бюджетом. При этом, поскольку установленный действующим бюджетным законодательством порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства местных бюджетов в качестве одного из существенных условий предусматривает предельный срок удовлетворения требований взыскателя, не делая каких-либо исключений, исполнение судебного решения за пределами этого срока предполагает соблюдение правил об отсрочке и рассрочке исполне-

ния судебного акта, закрепленных в процессуальном законодательстве (ст. 324 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

3. Отсутствие детального урегулирования отношений, возникающих в связи с решением вопросов о внесении изменений в сводную бюджетную роспись или внесении изменений в местный бюджет для обеспечения реального исполнения муниципальным образованием судебных актов, обусловливает необходимость совершенствования правового регулирования соответствующих отношений и усиления гарантий права на судебную защиту. Это предполагает, в частности, введение в порядке исполнения конкретных мер и процедур, позволяющих в своей совокупности обеспечить эффективное и своевременное исполнение судебных решений, включая установление специального механизма компенсации вреда, причиненного неисполнением (ненадлежащим исполнением) судебных решений, вынесенных по искам к муниципальным образованиям.

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2009 года № 1190-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шатохина Анатолия Александровича на нарушение его конституционных прав положениями части 3 статьи 17 Закона Хабаровского края «О муниципальной службе в Хабаровском крае»** [7]

В ряде своих решений Конституционный Суд Российской Федерации установил, что законодатель субъекта Российской Федерации вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы в данном субъекте Российской Федерации, дополнительного обеспечения (в виде ежемесячной доплаты либо пенсии за выслугу лет) к установленным этим лицам в рамках системы обязательного пенсионного страхования трудовым пенсиям, в том числе корректировать правила исчисления таких выплат, исходя из имеющихся у них финансово-экономических возможностей, и такое изменение, осуществленное с учетом конституционных принципов равенства и социальной справедливости, право граждан на социальное обеспечение не нарушает (определения от 11 мая 2006 г. № 88-О, от 3 апреля 2007 г. № 332-О-П, от 15 января 2008 г. № 107-О-О и № 108-О-О). Указанная правовая позиция, с учетом одинаковой юридической природы дополнительного пенсионного обеспечения для государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих, в полной мере применима и к изменению правового регулирования дополнительных пенсионных выплат, устанавливаемых муниципальным служащим.

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 января 2010 года № 154-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Нягани на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 части 2 статьи 57, статьями 86 и 87 Жилищного кодекса Российской Федерации** [9]

1. Полномочия местного самоуправления в сфере обеспечения граждан жильем (абзац десятый ч. 1 ст. 2, п. 6 ч. 1 ст. 14, п. 6 ч. 1 ст. 16, п. 1 ч. 1, п. 3 ч. 2 ст. 50 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления; ч. 1 ст. 14 п. 3 ч. 2 ст. 19 ЖК РФ) обеспечивают реализацию провозглашенных в Конституции Российской Федерации целей социальной политики Российской Федерации, предопределяющих обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности и обеспечении нормальных условий существования, одной из необходимых гарантий которого является создание условий для осуществления права каждого на жилище.

2. Содержащиеся в п. 1 ч. 2 ст. 57 и ст. 87 ЖК РФ положения о предоставлении во внеочередном порядке благоустроенных жилых помещений гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания, закрепляют только особенности реализации их жилищных прав и не возлагают какие-либо дополнительные обязанности на органы местного самоуправления, а потому не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя, указанные в жалобе.

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2010 года № 454-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маракушина Федора Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** [10]

1. Законодательное регулирование организации местного самоуправления не может

быть произвольным: оно должно опираться на конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации и не допускать ограничения прав граждан на участие в его осуществлении иначе как в соответствии с положениями ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, согласно которым права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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.

2. Законодательное регулирование схода граждан (ч. 1–8 ст. 25, ч. 3 ст. 35 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления) ориентировано на обеспечение сбалансированного использования гражданами институтов прямой и представительной демократии при осуществлении местного самоуправления, учитывает реальные возможности непосредственного решения населением вопросов местного значения в небольших по числу жителей поселениях, не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя и не нарушает гарантированное Конституцией Российской Федерации право граждан, проживающих в иных муниципальных образованиях, на осуществление местного самоуправления путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Согласуется оно и с п. 2 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, предусматривающей осуществление местного самоуправления советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, и вместе с тем не исключающей обращение к собраниям граждан, референдумам или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

3. Собрания граждан в соответствии с действующим Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления могут проводиться в любых муниципальных образованиях — для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления, а также для осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования. При этом собрание граждан вправе принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, которые подлежат обязательному рассмотрению компетентными представителями муниципальной власти с направлением письменного ответа, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с указанными субъектами. В случае проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления оно вправе принимать решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления (ст. 29).

4. Положения ч. 1 ст. 25 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления касаются исключительно правил проведения схода граждан в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек и не препятствуют реализации права на проведение собраний как на основании названного Федерального закона, так и в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2010 года № 579-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы муниципального образования «Сосновоборский городской округ Ленинградской области» на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и вторым пункта 10 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»** [11]

Конституция Российской Федерации, относя разграничение государственной собственности к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, п. «г» ч. 1), вместе с тем не определяет, какие объекты государственной собственности находятся в собственности Российской Федерации, какие — в собственности субъектов Российской Федерации, а какие из государственной собственности передаются в собственность конкретных муниципальных образований. Указанное положение Конституции Российской Федерации предполагает, прежде всего, законодательное регулирование порядка отнесения объектов государственной собственности к тем или иным уровням (видам) этой собственности — федеральной собственности или собственности субъектов Российской Федерации, а также порядка передачи

объектов из государственной собственности в муниципальную собственность. При этом федеральный законодатель вправе предусмотреть осуществление полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, органами местного самоуправления (Определение от 15 января 2008 г. № 219-О-О). Соответственно, положения абзацев первого и второго п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» не нарушают права и гарантии местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации.

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 мая 2010 года № 689-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы муниципального образования — городского округа «Город Зеленогорск» Красноярского края на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»** [12]

1. Положение части первой ст. 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», закрепляющее обязанность по созданию условий инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников) для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры, носит общий характер и не содержит указания на конкретные способы ее исполнения уполномоченными субъектами, в том числе органами местного самоуправления, равно как и не разграничивает ответственность за ее осуществление между названными субъектами. Это положение не ограничивает самостоятельность органов местного самоуправления в выборе средств осуществления данной обязанности, поскольку непосредственно не предусматривает объем расходов местных бюджетов на мероприятия по созданию условий инвалидам для доступа к объектам социальной инфраструктуры и сроки решения поставленной задачи. Конкретизация данного положения, в частности, в законодательстве о местном самоуправлении, градостроительной деятельности, техническом регулировании, определяет деятельность органов местного самоуправления и иных управомоченных субъектов в указанной сфере.

2. Вытекающая из норм федерального законодательства публичная обязанность по обеспечению доступности зданий и сооружений для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения возлагается, в частности, на собственников зданий и сооружений. Применительно к зданиям и сооружениям, находящимся в муниципальной собственности, данная обязанность возлагается, если нормативно не установлено иное, на муниципальные образования в лице органов местного самоуправления. По своей природе эта обязанность не является ни государственным полномочием, ни полномочием органов местного самоуправления. Финансирование деятельности органов местного самоуправления, иных уполномоченных субъектов, реализующих указанную публичную обязанность, осуществляется за счет средств местных бюджетов, однако в случае недостаточности собственных средств для покрытия соответствующих расходов муниципальные образования вправе рассчитывать на оказание им Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации финансовой помощи целевого характера, а также привлекать средства из иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации (ст. 1 и 7, ст. 72, п. «ж» ч. 1, ст. 133 Конституции Российской Федерации, ч. 2 ст. 18 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления; преамбула, часть третья ст. 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 года № 830-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Зурабова Муссы Алиевича и Имагожева Гилани Зелимхановича на нарушение их конституционных прав Законом Республики Ингушетия «О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия «О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия»** [13]

1. Конституция Российской Федерации исходит из того, что органы государственной власти в пределах своих полномочий по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации призваны оказывать регулирующее воздействие на местное самоуправление, в частности, осуществлять регулирование и защиту права избирать и быть избранным в органы муниципальной

власти, а также устанавливать общие принципы организации местного самоуправления, учитывая при этом цели государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (ст. 71, п. «в», «е»; ст. 72, п. «б», «н» ч. 1); деятельность же органов местного самоуправления должна носить законный характер (ст. 15, ч. 2). Тем самым Конституция Российской Федерации прямо уполномочила федерального и регионального законодателей на установление общих принципов формирования органов муниципальной власти, включая определение видов избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов.

Вместе с тем законодательное регулирование муниципальных выборов как вопроса, имеющего общегосударственное и местное значение, не может быть произвольным. Так, определение видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти и быть по возможности гибким, чтобы местные сообщества могли сами на основании и в соответствии с законом определять конкретный организационно-правовой механизм осуществления местного самоуправления на соответствующей территории с учетом исторических и иных местных традиций. При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 5 марта 2009 г. № 375-О-О, не исключается введение нормативных правил организации местного самоуправления на конкретных территориях, объективная специфика которых допускает специальное правовое регулирование соответствующих муниципальных отношений, включая избирательные, в целях обеспечения необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов.

2. Из положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления следует, что федеральный законодатель, определяя регулятивные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области муниципальных выборов, исходит из того, что их реализация, по общему правилу, связана с необходимостью установления нескольких альтернативных видов избирательных систем на муниципальных выборах, из которых местные сообщества самостоятельно выбирают для себя наиболее приемлемую систему и закрепляют это в уставе муниципального образования. Вместе с тем действующее избирательное законодательство не исключает для субъектов Российской Федерации возможность предусмотреть, что в представительном органе муниципального образования все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов (п. 3.1 ст. 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), т. е. установить пропорциональную избирательную систему. При этом решение регионального законодателя во всяком случае должно быть обоснованным и обусловливаться объективными обстоятельствами, влияющими на формирование, изменение и развитие муниципальных отношений.

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 года № 885-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вихорева Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями примечаний к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** [14]

Понятие должностного лица как представителя власти, содержащееся во взаимосвязанных положениях п. 1 примечаний к ст. 285 и примечания к ст. 318 Уголовного кодекса Российской Федерации, включает признаки, непосредственно отличающие должностных лиц, в том числе представителей власти, от иных участников уголовно-правовых отношений, и имеет исключительно уголовно-правовое значение, будучи связанным с особенностями формулирования в законе соответствующих составов преступлений. Таким образом, то обстоятельство, что Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления не относит депутата представительного органа муниципального образования к числу должностных лиц местного самоуправления (ст. 2, 40), само по себе не означает, что такой депутат не может признаваться должностным лицом по смыслу п. 1 примечаний к ст. 285 и примечания к ст. 318 Уголовного кодекса Российской Федерации.

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 года № 931-О-О по жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»** [15]

1. К мерам, призванным обеспечивать реализацию гарантий права на местное самоуправление, относится выявление и учет мнения населения по вопросам, затрагивающим условия его проживания и жизнедеятельности. Преследуя цель выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер, и исходя из того, что процедуры, в рамках которых должно проходить, не ограничиваясь сбором предложений и замечаний, публичное обсуждение таких вопросов, федеральный законодатель предусмотрел в их числе проведение публичных слушаний и закрепил перечень вопросов, по которым оно является обязательным, т. е. не зависит от усмотрения органов публичной власти или их должностных лиц.

Будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу ст. 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям.

2. Нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации, регламентирующие проведение публичных слушаний по вопросам выработки градостроительных решений, в том числе устанавливающие для граждан, проживающих на соответствующей территории, гарантии при осуществлении процедуры выдачи специальных разрешений (ст. 24, 28, 31, ч. 3–6, 8 и 9 ст. 39, ч. 3, 5 и 6 ст. 40, ст. 46), направлены на обеспечение комплексного учета интересов населения и сами по себе не могут рассматриваться как ограничивающие какие-либо конституционные права и свободы граждан.

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 1222-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Баженовой Галины Александровны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 11 и 17 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области»** [16]

Положения ч. 2 и п. 1 ч. 6 ст. 11, ч. 4 ст. 17 Закона Иркутской области от 15 октября 2007 г. № 88-ОЗ «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» закрепляют условия реализации права граждан, замещавших должности муниципальной службы в Иркутской области, на дополнительное пенсионное обеспечение и сами по себе не предполагают лишение данной категории граждан пенсионного обеспечения. Такое правовое регулирование основано на объективных критериях оценки характера службы, связывает установление дополнительного пенсионного обеспечения с продолжительной профессиональной деятельностью граждан, осуществляемой на постоянной основе на должностях муниципальной службы, и учитывает особенности исчисления стажа муниципальной службы, в который, как правило, включаются периоды службы в правоохранительных органах.

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2010 года № 1261-О-О по запросу Калининградского областного суда о проверке конституционности статьи 4 Закона Калининградской области «Об охране зеленых насаждений»** [17]

1. Из п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, ст. 6 и 61 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», п. 2 ст. 3 и п. 2 ст. 26.3 Федерального закона об общих принципах организации власти следует, что отношения между органами исполнительной власти, юридическими лицами и гражданами по вопросам сохранения и восстановления зеленых насаждений могут регулироваться законами субъектов

Российской Федерации — с соблюдением полномочий органов местного самоуправления.

2. Из ст. 12, ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132 и 133 Конституции Российской Федерации, абзаца четвертого ч. 1 ст. 6, п. 19 ч. 1 ст. 14 и п. 25 ч. 1 ст. 16 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления следует, что при осуществлении в соответствии с п. 2 ст. 3 Федерального закона об общих принципах организации власти правового регулирования отношений в сфере охраны зеленых насаждений органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать полномочия только органов государственной власти субъектов Российской Федерации в этой сфере.

3. В соответствии со ст. 64 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) проводится в целях обеспечения исполнения законодательства в области охраны окружающей среды. Государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) осуществляется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (подп. 56 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона об общих принципах организации власти). Следовательно, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие государственный экологический контроль, вправе проверять деятельность органа местного самоуправления на предмет соответствия порядка выдачи порубочных билетов законодательству в области охраны окружающей среды.

4. Из ст. 130 (ч. 1), 132 (ч. 1) и ст. 72 (п. «к» ч. 1) Конституции Российской Федерации следует, что вопросы об отнесении выдачи порубочных билетов к вопросам местного значения и о том, каково нормативное наполнение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, подлежат разрешению в действующем федеральном законодательстве.

**Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 ноября 2010 года № 1510-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Циберева Юрия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»** [18]

Введение в действующее законодательство ст. 7 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» было обусловлено задачей защиты прав тех граждан, которые после передачи органам местного самоуправления общежитий, ранее принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям (учреждениям), выполнявшим в отношении указанных граждан функцию и наймодателя, и работодателя, оказались пользователями жилой площади, принадлежащей другому наймодателю, не являющемуся их работодателем, что исключало возможность использования этих помещений в качестве общежитий и, соответственно, выселения проживающих в них граждан по основаниям, предусмотренным для выселения из специализированного жилищного фонда. Принятие законодателем данной нормы устранило неопределенность правовых последствий передачи таких общежитий органам местного самоуправления и само по себе не может рассматриваться как нарушение конституционных прав и свобод, поскольку направлено исключительно на реализацию положений, закрепленных в ст. 40 Конституции Российской Федерации.

**Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 года № 22-П по делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «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 связи с жалобой администрации города Благовещенска** [19]

1. В муниципальной собственности, как особой разновидности публичной собственности, — исходя из ее конституционного предназначения, заключающегося в обеспечении интересов местного сообщества в целом, — должно находиться то имущество, которое требуется для решения возложенных на местное самоуправление задач.

2. Федеральный законодатель не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов само-

стоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией Российской Федерации, и, таким образом, умаляли бы права населения муниципальных образований в их стремлении к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни (абзац восьмой преамбулы; ст. 7, ч. 1 Конституции Российской Федерации). Это означает необходимость обеспечения в правовом регулировании отношений собственности на основе критериев, установленных Конституцией Российской Федерации, надлежащего баланса между такими конституционно защищаемыми ценностями, как права населения муниципальных образований и права лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, что, в свою очередь, допускает установление в рамках законодательной дискреции отдельных ограничений соответствующих прав, в том числе права собственности.

3. Обеспечение права частной собственности не должно вести к отказу от публичных начал в развитии отношений собственности. Соответственно, введение ограничений права муниципальной собственности, обусловленных конституционно одобряемыми целями развития малого и среднего предпринимательства, предполагает, по смыслу ст. 35 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, предоставление местному самоуправлению разумного возмещения, компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, что вытекает из конституционных гарантий неприкосновенности собственности и недопустимости ограничения прав местного самоуправления.

4. В силу ст. 8 (ч. 2) и 130 (ч. 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 71 (п. «в», «о») и 76 (ч. 1 и 2) федеральный законодатель, осуществляя применительно к гражданским отношениям регулирование муниципальной собственности, в том числе определяя статус и состав ее объектов, особенности отдельных категорий имущества, находящегося в муниципальной собственности, должен учитывать публично-правовую природу этой формы собственности, в силу которой она, в отличие от частной собственности, следует общим интересам и связана с осуществлением задач и функций публичной власти, что предполагает нахождение в собственности публично-правовых образований только того имущества, которое необходимо для реализации их публичных функций и полномочий по предметам их ведения и составляет экономическую основу деятельности органов публичной власти.

5. Поскольку по смыслу Конституции Российской Федерации (ст. 34, ч. 1) один и тот же субъект не может совмещать властную деятельность в сфере государственного и муниципального управления и предпринимательскую деятельность, направленную на систематическое получение прибыли (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 г. № 168-О), участие муниципальных образований в гражданском обороте, как и состав объектов муниципальной собственности, могут быть связаны только с осуществлением властных функций и решением задач, возложенных на местное самоуправление. Исходя из этого применительно к публичной собственности допустима возможность законодательного установления условий приватизации предприятий и средств производства, непосредственно не связанных с решением задач местного самоуправления, — при соблюдении требований ст. 8 и 35 Конституции Российской Федерации на основе принципа юридического равенства и с учетом необходимости обеспечения баланса различных конституционно защищаемых прав и законных интересов.

6. Хотя муниципальные образования в силу своей природы и статуса как участника гражданского оборота не занимаются предпринимательской деятельностью, решение вопросов местного значения в ряде случаев предполагает предоставление муниципального имущества хозяйствующим субъектам не муниципальной формы собственности (с сохранением права муниципальной собственности) для оказания тех или иных услуг, связанных с жизнеобеспечением населения. В таких случаях нахождение конкретного объекта в публичной собственности выступает гарантией того, что — вне зависимости от воли субъекта экономической деятельности, свободного в принятии решения о ее прекращении по собственному желанию в любое время, — население муниципального образования не лишится возможности получения этих услуг из-за отсутствия соответствующей инфраструктуры. Следовательно, ограничение участия публичных образований в имущественных отношениях случаями, когда такое участие необходимо с точки зрения реализации функций и полномочий органов публичной власти, не должно создавать препятствий для решения вопросов местного значения, связанных с ор-

ганизацией жизнеобеспечения населения муниципального образования.

7. Статья 50 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления не препятствует использованию муниципальными образованиями установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования доходов местных бюджетов, в том числе такого, как сдача муниципального имущества в аренду.

8. Ограничение права муниципальной собственности на объекты, не связанные целевым назначением с реализацией компетенции местного самоуправления, и предоставление преимущественного права выкупа таких объектов субъектам малого и среднего предпринимательства оправдано конституционно значимыми целями защиты основ, в том числе экономических, конституционного строя, прав и законных интересов других лиц. Ограничение состава объектов публичной собственности, включая муниципальную, пределами, обусловленными ее назначением, уменьшает нагрузку публичной власти в процессе исполнения обязательств, вытекающих из принципов социального государства, и вместе с тем влечет рост экономической самостоятельности граждан, прежде всего, занятых в сфере малого и среднего предпринимательства.

9. Закрепление в муниципальных правовых актах целей и способов использования объектов муниципальной собственности, возможности, сроков и условий их приватизации обеспечивает не только соблюдение конституционных прав населения муниципального образования на самостоятельное владение, пользование и распоряжение объектами муниципальной собственности, но и выполнение публичной властью своих социальных функций. Таким образом, вопрос, соответствует ли сохранение недвижимого имущества в муниципальной собственности (с целью дальнейшего предоставления его в аренду) публичным функциям, возложенным на местное самоуправление, и требованиям, предъявляемым к составу и целевому назначению муниципальной собственности, имеет принципиальное значение для решения вопроса о реализации арендатором преимущественного права на приватизацию такого имущества на основании положений ч. 2 и 3 ст. 9 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 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» (далее — Федеральный закон об особенностях отчуждения недвижимого имущества) с учетом их места в общей системе конституционно-правового и гражданско-правового регулирования соответствующих отношений.

10. Исходя из презумпции добросовестности законодателя и его приверженности общеправовым и конституционным принципам, предполагается, что реализация субъектом малого или среднего предпринимательства преимущественного права на приватизацию арендуемого им муниципального имущества осуществляется применительно к тем объектам муниципальной собственности, в отношении которых имеет место волеизъявление муниципального образования как собственника этого имущества, выраженное в соответствующих нормативных предписаниях, отвечающих требованиям Конституции Российской Федерации.

11. Меры поддержки малого и среднего предпринимательства, предполагающие обременения права муниципальной собственности, не должны приводить к отрицанию самого этого права, в том числе к неоправданному сокращению имущественной основы местного самоуправления. Кроме того, такие меры допустимы при условии, что вызванное ими обременение муниципальной собственности действительно позволяет рассчитывать на достижение конституционно значимых целей. Исходя из конституционно-правового смысла ограничений права публичной собственности, введенное положениями ч. 2 и 3 ст. Федерального закона об особенностях отчуждения недвижимого имущества, обязательное отчуждение арендуемых субъектами малого и среднего предпринимательства объектов муниципальной собственности касается, таким образом, имущества, нахождение которого в муниципальной собственности не допускается и которое подлежит приватизации в силу закона.

12. Гарантии прав местного самоуправления, закрепленные ст. 12, 130–133 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 17 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 2 и 3), не допускают такого порядка предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства преференций, при котором местное самоуправление — вопреки его законным интересам, находящимся под защитой ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации и ст. 50

Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления, — лишалось бы объектов публичной собственности, необходимых для выполнения муниципальных функций и полномочий. Соблюдение баланса между интересами поддержки малого и среднего предпринимательства и самостоятельностью местного самоуправления в распоряжении муниципальной собственностью обеспечивается, в частности, предоставлением органам местного самоуправления возможности утверждать перечни муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов малого и среднего предпринимательства), используемого для поддержки предпринимательства и не подлежащего отчуждению в частную собственность. Само по себе включение имущества в соответствующие перечни ограничивает права местного самоуправления на самостоятельное владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью. Вместе с тем, поскольку Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» позволяет использовать включенное в эти перечни имущество исключительно для предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру их поддержки, во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе и не допускает, даже в случае необходимости, приватизацию такого имущества, его использование для решения всех иных вопросов местного значения, помимо поддержки малого и среднего предпринимательства, становится невозможным.

13. Установленные Федеральным законом об особенностях отчуждения недвижимого имущества обременения муниципальной собственности представляют собой, по сути, разовую меру, поскольку распространяются лишь на арендуемое имущество, которое находилось во владении арендаторов до дня его вступления в силу (п. 1 ст. 3), т. е. не предусматривают преимущественного права на приобретение объектов муниципальной собственности, переданных в аренду впоследствии.

14. Взаимосвязанные положения ч. 2 и 3 ст. 9 Федерального закона об особенностях отчуждения недвижимого имущества не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку эти положения в их конституционно-правовом смысле в системе действующего правового регулирования не предполагают возможности принудительного отчуждения из муниципальной собственности объектов, хотя и предоставленных в аренду субъектам малого и среднего предпринимательства, но необходимых муниципальным образованиям для решения вопросов местного значения и соответствующих требованиям законодательства о составе объектов муниципальной собственности.

---

1. СЗ РФ. 1994. № 13, ст. 1447; 2001. № 7, ст. 607; № 51, ст. 4824; 2004. № 24, ст. 2334; 2005. № 15, ст. 1273; 2007. № 7, ст. 829; 2009. № 23, ст. 2754; 2010. № 45, ст. 5742; 2011. № 1, ст. 1.
2. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2009. № 5.
3. СПС «КонсультантПлюс»: Судебная практика.
4. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2009. № 5.
5. СПС «КонсультантПлюс»: Судебная практика.
6. СЗ РФ. 2009. № 49, ч. II, ст. 6042.
7. СПС «КонсультантПлюс»: Судебная практика.
8. Там же.
9. Там же.
10. Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2010. № 9.
11. СПС «КонсультантПлюс»: Судебная практика.
12. Там же.
13. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2010. № 6.
14. СПС «КонсультантПлюс»: Судебная практика.
15. Там же.
16. Там же.
17. Там же.
18. Там же.
19. СЗ РФ. 2011. № 1, ст. 264.

И.А. Боровикова
М.А. Давыдова
О.Н. Шишпарёнок

# Модельный муниципальный правовой акт «Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов местной администрации муниципального образования и их проектов»

*Предлагаемый модельный муниципальный правовой акт разработан с целью регулирования вопросов организации и осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых местными администрациями муниципальных образований, и их проектов.*

*Правовой основой принятия модельного постановления местной администрации муниципального образования является ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в соответствии с которой антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится, в том числе органами местного самоуправления и их должностными лицами в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих органов местного самоуправления.*

*Общие положения предлагаемого модельного постановления местной администрации муниципального образования включают в себя понятие и виды антикоррупционной экспертизы, цель, задачи и принципы данной экспертизы.*

*Модельное постановление местной администрации муниципального образования определяет виды антикоррупционной экспертизы, лиц, уполномоченных на ее проведение, документы, необходимые для проведения данной экспертизы, а также срок ее проведения.*

*В модельном постановлении местной администрации муниципального образования устанавливается структура заключения, составляемого по результатам антикоррупционной экспертизы, обязательность рассмотрения такого заключения, регулируются вопросы учета результатов антикоррупционной экспертизы.*

*Модельное постановление местной администрации муниципального образования состоит из 12 статей, объединенных в 3 главы, и приложения.*

Утвержден
решением _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
от «__» _____ 20__ г. № ___

# Порядок организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов _____ и их проектов

(наименование местной администрации муниципального образования)

## ГЛАВА 1
## ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Статья 1. Предмет правового регулирования и правовая основа

1. Настоящий Порядок организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
и их проектов (далее — Порядок) определяет понятие, виды, цель, задачи и принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
и их проектов (далее — антикоррупционная экспертиза), лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу, а также порядок составления заключений антикоррупционной экспертизы и учета ее результатов.

2. Правовой основой проведения антикоррупционной экспертизы являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», иные федеральные нормативные правовые акты, Устав _____,
(наименование субъекта Российской Федерации)
Устав _____ и законы _____,
(наименование субъекта Российской Федерации)
и иные правовые акты _____ .
(наименование муниципального образования)
(наименование муниципального образования)

3. Понятия, используемые в настоящем Порядке, применяются в том же значении, что и в Федеральном законе «О противодействии коррупции», Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Лица, проводящие антикоррупционную экспертизу, при ее проведении руководствуются Правилами и Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

### Статья 2. Понятие и виды антикоррупционной экспертизы

1. Антикоррупционная экспертиза представляет собой деятельность лиц, уполномоченных на ее проведение, направленную на исследование нормативных правовых актов _____ и их проектов,
(наименование местной администрации муниципального образования)
на предмет наличия или отсутствия в них коррупциогенных факторов, а также выработку предложений по устранению выявленных коррупциогенных факторов.

Под предложениями по устранению выявленных коррупциогенных факторов понимаются выводы о необходимости внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в нормативные правовые акты _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
и их проекты, в том числе выводы о необходимости включения положений, направленных на предупреждение коррупции.

2. Видами антикоррупционной экспертизы являются внутренняя, научная и общественная антикоррупционные экспертизы.

Внутренняя антикоррупционная экспертиза и научная антикоррупционная экспертиза могут быть первичными и повторными.

**Статья 3. Цель, задачи и принципы антикоррупционной экспертизы**

1. Антикоррупционная экспертиза проводится с целью профилактики коррупции.

2. Задачами антикоррупционной экспертизы являются:

1) выявление коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах _____ (наименование местной администрации муниципального образования) и их проектах;

2) устранение коррупциогенных факторов, содержащихся в нормативных правовых актах _____ (наименование местной администрации муниципального образования) и их проектах;

3) включение положений, направленных на предупреждение коррупции, в нормативные правовые акты _____ (наименование местной администрации муниципального образования) и их проекты.

3. Принципами антикоррупционной экспертизы являются:

1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов _____ (наименование местной администрации муниципального образования);

2) оценка нормативных правовых актов _____ (наименование местной администрации муниципального образования) и их проектов во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;

3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы;

4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу;

5) обязательность рассмотрения заключения антикоррупционной экспертизы;

6) сотрудничество органов местного самоуправления _____ (наименование муниципального образования) и их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы.

## ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

**Статья 4. Внутренняя антикоррупционная экспертиза**

1. Внутренняя антикоррупционная экспертиза в отношении проектов нормативных правовых актов _____ (наименование местной администрации муниципального образования) является обязательной.

2. Внутренняя антикоррупционная экспертиза является обязательной в отношении следующих нормативных правовых актов _____ (наименование местной администрации муниципального образования):

1) регулирующих вопросы муниципальной службы в _____ (наименование муниципального образования);

2) регулирующих вопросы управления и распоряжения муниципальной собственностью _____ (наименование муниципального образования);

3) касающихся размещения заказов для муниципальных нужд _____ (наименование муниципального образования);

4) касающихся предоставления мер поддержки, в том числе социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) муниципальные должности, должности муниципальной службы;

5) касающихся общественных отношений, регулируемых бюджетным, лесным, водным, земельным, градостроительным, природоохранным законодательством.

3. Внутренняя антикоррупционная экспертиза иных нормативных правовых актов _____ (наименование местной администрации муниципального образования) может быть назначена главой _____ (наименование местной администрации муниципального образования).

4. Внутренняя антикоррупционная экспертиза назначается правовым актом _____ (наименование местной администрации муниципального образования).

5. В правовом акте _____ (наименование местной администрации муниципального образования) о назначении внутренней антикоррупционной экспертизы указываются:

1) фамилия, имя, отчество лица, проводящего антикоррупционную экспертизу;

2) реквизиты нормативного правового акта

_____ или наименование его
(наименование местной администрации муниципального образования)
проекта и информация о лицах, являющихся разработчиками проекта нормативного правового акта _____ ;
(наименование местной администрации муниципального образования)

3) срок проведения антикоррупционной экспертизы.

**Статья 5. Научная антикоррупционная экспертиза и общественная антикоррупционная экспертиза**

1. Научная антикоррупционная экспертиза может быть проведена в отношении нормативных правовых актов _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
и их проектов.

2. Общественная антикоррупционная экспертиза может быть проведена в отношении нормативных правовых актов _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
или их проектов, в отношении которых назначалась внутренняя антикоррупционная экспертиза или научная антикоррупционная экспертиза.

3. Нормативные правовые акты _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
и их проекты, содержащие сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, не подлежат научной антикоррупционной экспертизе и общественной антикоррупционной экспертизе.

4. Научная антикоррупционная экспертиза проводится по запросу _____ , который
(наименование местной администрации муниципального образования)
оформляется правовым актом _____ .
(наименование местной администрации муниципального образования)

5. В правовом акте _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
о назначении научной антикоррупционной экспертизы указываются:

1) фамилия, имя, отчество лица, проводящего антикоррупционную экспертизу и (или) наименование научного учреждения, высшего учебного заведения, иной компетентной организации, проводящей антикоррупционную экспертизу;

2) реквизиты нормативного правового акта _____ или наименование
(наименование местной администрации муниципального образования)
его проекта и информация о лицах, являющихся разработчиками проекта нормативного правового акта _____ ;
(наименование местной администрации муниципального образования)

3) срок проведения антикоррупционной экспертизы.

**Статья 6. Повторная антикоррупционная экспертиза**

1. Повторная внутренняя антикоррупционная экспертиза и повторная научная антикоррупционная экспертиза нормативного правового акта _____ проводятся
(наименование местной администрации муниципального образования)
в случаях:

1) принятия нормативного правового акта более высокой юридической силы по вопросу, регулируемому нормативным правовым актом _____ , в отношении которого
(наименование местной администрации муниципального образования)
назначалась внутренняя антикоррупционная экспертиза или научная антикоррупционная экспертиза;

2) наличия сомнений в правильности выводов заключения первичной антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта _____ .
(наименование местной администрации муниципального образования)

2. Повторная внутренняя антикоррупционная экспертиза и повторная научная антикоррупционная экспертиза проекта нормативного правового акта _____ проводятся:
(наименование местной администрации муниципального образования)

1) после устранения замечаний, содержащихся в заключении первичной антикоррупционной экспертизы;

2) в случае наличия сомнений в правильности выводов заключения первичной антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта _____ .
(наименование местной администрации муниципального образования)

3. Повторная внутренняя антикоррупционная экспертиза и повторная научная антикоррупционная экспертиза проводятся на основании документов, указанных в частях 1, 2 статьи 8 настоящего Порядка.

**Статья 7. Лица, проводящие антикоррупционную экспертизу**

1. Внутренняя антикоррупционная экспертиза проводится муниципальными служащими _____ .
(наименование местной администрации муниципального образования)

2. Научная антикоррупционная экспертиза проводится:

1) научными учреждениями;

2) высшими учебными заведениями;

3) учеными и специалистами, обладающими специальными знаниями в соответствующей сфере;

4) иными компетентными организациями и лицами.

3. К проведению научной антикоррупционной экспертизы не могут привлекаться лица, замещающие муниципальные должности, муниципальные служащие, а также организации и учреждения, находящиеся в ведении органа местного самоуправления, являющегося разработчиком проекта нормативного правового акта _____ , направляемого на
(наименование местной администрации муниципального образования)
антикоррупционную экспертизу.

4. Общественная антикоррупционная экспертиза проводится институтами гражданского общества и гражданами по их собственной инициативе за счет собственных средств.

**Статья 8. Документы, необходимые для проведения антикоррупционной экспертизы**

1. Для проведения внутренней антикоррупционной экспертизы и научной антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта _____ лицу, проводящему
(наименование местной администрации муниципального образования)
антикоррупционную экспертизу, _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
направляет правовой акт _____ о
(наименование местной администрации муниципального образования)
назначении антикоррупционной экспертизы, текст нормативного правового акта _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
на бумажном носителе и в электронном виде.

2. Для проведения внутренней антикоррупционной экспертизы и научной антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта _____ лицу,
(наименование местной администрации муниципального образования)
проводящему антикоррупционную экспертизу, _____ направляет правовой
(наименование местной администрации муниципального образования)
акт _____ о назначении
(наименование местной администрации муниципального образования)
антикоррупционной экспертизы, тексты проекта нормативного правового акта _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
и пояснительной записки к нему на бумажных носителях и в электронном виде.

3. Для проведения общественной антикоррупционной экспертизы на официальном сайте в сети Интернет _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
размещает тексты нормативного правового акта _____ или его проекта и
(наименование местной администрации муниципального образования)
пояснительной записки к нему, а также тексты федеральных нормативных правовых актов, нормативных правовых актов _____ ,
(наименование муниципального образования)
регламентирующих порядок проведения антикоррупционной экспертизы.

4. Лицо, проводящее антикоррупционную экспертизу, вправе направлять главе _____ запросы о предоставлении
(наименование местной администрации муниципального образования)
дополнительных материалов или иной информации, необходимой для проведения антикоррупционной экспертизы.

*(Вариант: Лицо, проводящее внутреннюю антикоррупционную экспертизу или научную антикоррупционную экспертизу, вправе направлять главе _____ запросы о*
*(наименование местной администрации муниципального образования)*
*предоставлении дополнительных материалов или иной информации, необходимой для проведения антикоррупционной экспертизы.).*

Глава _____ предоставляет
(наименование местной администрации муниципального образования)
запрашиваемую информацию лицу, проводящему антикоррупционную экспертизу, в срок не более ___ рабочих дней с момента получения соответствующего запроса.

**Статья 9. Срок проведения антикоррупционной экспертизы**

1. Внутренняя антикоррупционная экспертиза проводится в течение __ рабочих дней с момента получения лицом, проводящим антикоррупционную экспертизу, документов, указанных в частях 1, 2 статьи 8 настоящего Порядка.

2. Научная антикоррупционная экспертиза проводится в течение __ рабочих дней с момента получения лицом, проводящим антикоррупционную экспертизу, документов, указан-

ных в частях 1, 2 статьи 8 настоящего Порядка.

3. Общественная антикоррупционная экспертиза проводится в течение срока, установленного _____ при
(наименование местной администрации муниципального образования)
размещении текста нормативного правового акта _____ или его проекта
(наименование местной администрации муниципального образования)
на официальном сайте в сети Интернет.

При размещении текста нормативного правового акта _____ или его проекта
(наименование местной администрации муниципального образования)
_____ указывает дату начала и
(наименование местной администрации муниципального образования)
дату окончания приема заключений антикоррупционной экспертизы. Указанный срок не может быть меньше срока проведения внутренней антикоррупционной экспертизы, указанного в части 1 настоящей статьи.

4. Срок проведения повторной внутренней антикоррупционной экспертизы и научной антикоррупционной экспертизы составляет __ рабочих дней с момента получения лицом, проводящим антикоррупционную экспертизу, документов, указанных в частях 1, 2 статьи 8 настоящего Порядка.

5. Сроки, указанные в частях 1—4 настоящей статьи, могут быть продлены _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
по мотивированному представлению лица, проводящего антикоррупционную экспертизу, но не более, чем на __ рабочих дней.

## ГЛАВА 3. РЕЗУЛЬТАТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

### Статья 10. Заключение антикоррупционной экспертизы

1. Лицо, проводившее антикоррупционную экспертизу, составляет заключение антикоррупционной экспертизы по форме, установленной в Приложении к настоящему Порядку.

2. Заключение антикоррупционной экспертизы состоит из вводной, исследовательской (описательной) и заключительной частей.

3. Во вводной части заключения антикоррупционной экспертизы указываются:

1) дата и место составления заключения антикоррупционной экспертизы;

2) фамилия, имя, отчество лица, проводившего антикоррупционную экспертизу, и (или) наименование научного учреждения, высшего учебного заведения, иной компетентной организации, проводившей антикоррупционную экспертизу;

3) основание проведения антикоррупционной экспертизы;

4) реквизиты нормативного правового акта _____ или наименование
(наименование местной администрации муниципального образования)
его проекта и информация о лицах, являющихся разработчиками проекта нормативного правового акта _____ .
(наименование местной администрации муниципального образования)

4. В исследовательской (описательной) части заключения антикоррупционной экспертизы указываются:

1) предмет правового регулирования нормативного правового акта _____ или
(наименование местной администрации муниципального образования)
нормативного правового акта _____ ,
(наименование местной администрации муниципального образования)
проект которого направлен на антикоррупционную экспертизу;

2) нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, на которые распространяется нормативный правовой акт _____ или предполагается
(наименование местной администрации муниципального образования)
распространить нормативный правовой акт _____, проект которого направлен
(наименование местной администрации муниципального образования)
на антикоррупционную экспертизу.

Лицо, проводившее антикоррупционную экспертизу, вправе указать в исследовательской (описательной) части заключения антикоррупционной экспертизы использованные им при проведении антикоррупционной экспертизы судебную практику по соответствующему вопросу, информацию о практике применения действующих нормативных правовых актов, мотивированные мнения органов, организаций и граждан, осуществляющих деятельность или обладающих специальными знаниями в соответствующей сфере, данные социологических опросов, научные исследования и другие сведения, позволяющие выявить наличие коррупциогенных факторов.

5. В заключительной части заключения антикоррупционной экспертизы указываются:

1) выводы о наличии или отсутствии коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте _____ или его проекте
(наименование местной администрации муниципального образования)
с указанием структурных единиц нормативного правового акта _____ или его
(наименование местной администрации муниципального образования)
проекта, содержащих выявленные коррупциогенные факторы;

2) предложения по устранению выявленных коррупциогенных факторов;

3) образование, специальность, ученая степень и ученое звание (при наличии), занимаемая должность и стаж работы по специальности, контактный телефон лица, проводившего антикоррупционную экспертизу, и (или) контактный телефон и адрес научного учреждения, высшего учебного заведения, иной компетентной организации, проводившей антикоррупционную экспертизу.

6. Заключение антикоррупционной экспертизы подписывается лицом, проводившим антикоррупционную экспертизу.

Заключение антикоррупционной экспертизы, составленное от лица научного учреждения, высшего учебного заведения, иной компетентной организации, также подписывается руководителем соответствующей организации.

7. Заключение внутренней антикоррупционной экспертизы и научной антикоррупционной экспертизы направляется главе _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
в течение ___ рабочих дней со дня его составления.

Заключение общественной антикоррупционной экспертизы направляется главе _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
в течение срока, указанного в ч. 3 ст. 9 настоящего Порядка.

**Статья 11. Обязательность рассмотрения заключения антикоррупционной экспертизы**

1. Заключение антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем после получения заключения антикоррупционной экспертизы заседании или совещании _____ .
(наименование местной администрации муниципального образования)

2. По результатам рассмотрения заключения общественной антикоррупционной экспертизы лицу, проводившему общественную антикоррупционную экспертизу, _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
в срок, не превышающий ___ рабочих дней со дня рассмотрения заключения общественной антикоррупционной экспертизы, направляет мотивированный ответ о результатах рассмотрения поступившего заключения общественной антикоррупционной экспертизы, за исключением случаев, когда в заключении общественной антикоррупционной экспертизы отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

**Статья 12. Учет результатов антикоррупционной экспертизы**

1. _____ устраняет выявленный
(наименование местной администрации муниципального образования)
в нормативном правовом акте _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
или его проекте коррупциогенный фактор в течение __ дней с момента рассмотрения заключения антикоррупционной экспертизы на ближайшем после получения заключения антикоррупционной экспертизы заседании или совещании _____ .

2. Глава _____ в случае
(наименование местной администрации муниципального образования)
несогласия с заключением антикоррупционной экспертизы направляет в органы прокуратуры нормативный правовой акт _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
или его проект с приложением заключения антикоррупционной экспертизы, а также пояснительной записки с обоснованием причин несогласия.

*(Вариант: 2. Глава _____ в случае*
*(наименование местной администрации муниципального образования)*
*несогласия с заключением антикоррупционной экспертизы направляет в межведомственную комиссию по противодействию коррупции на территории _____ нормативный правовой*
*(наименование муниципального образования)*
*акт _____ или его проект с*
*(наименование местной администрации муниципального образования)*
*приложением заключения антикоррупционной экспертизы, а также пояснительной записки с обоснованием причин несогласия.).*

*Приложение*
к Порядку организации и проведения
антикоррупционной экспертизы
нормативных правовых актов
_____
(наименование местной администрации
муниципального образования)
или их проектов

№ _____
дата _____

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

НА _____
(вид, наименование, дата, номер, редакция нормативного правового акта или наименование проекта нормативного правового акта, направленного на антикоррупционную экспертизу)

_____ на основании _____
(Ф.И.О. лица и (или) наименование местной администрации муниципального образования, научного учреждения, высшего учебного заведения, иной компетентной организации, проводивших антикоррупционную экспертизу)
(основание проведения антикоррупционной экспертизы)

провел антикоррупционную экспертизу решения _____
(наименование местной администрации муниципального образования)
_____ (проекта решения _____, разработанного
(вид, наименование, дата, номер нормативного правового акта)
(наименование проекта нормативного правового акта)

_____ ).
(информация о лицах, являющихся разработчиками проекта нормативного правового акта)

1. Вводная часть.
2. Исследовательская (описательная) часть.
3. Заключительная часть.

Лицо, проводившее
антикоррупционную экспертизу И.О. Фамилия

Глава (руководитель)
_____
(наименование местной администраци
муниципального образования, научного
учреждения, высшего учебного заведения,
иной компетентной организации) И.О. Фамилия

Контактный телефон лица, проводившего
антикоррупционную экспертизу

(Контактный телефон, адрес местной администраци
муниципального образования, научного учреждения,
высшего учебного заведения, иной компетентной организации)

# СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Арбатская Юлия Валерьевна** — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом законопроектных исследований Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

**Бондарева Эльвира Степановна** — кандидат юридических наук, заместитель директора Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

**Боровикова Ирина Анатольевна** — старший научный сотрудник отдела экспертно-правовых исследований Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

**Давыдова Мария Александровна** — ведущий научный сотрудник отдела экспертно-правовых исследований Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

**Иванова Елена Леонидовна** — научный сотрудник отдела законопроектных исследований Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

**Петров Алексей Александрович** — кандидат юридических наук, директор Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

**Хертуев Роман Юрьевич** — ведущий научный сотрудник отдела законопроектных исследований Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

**Шишпарёнок Ольга Николаевна** — ведущий научный сотрудник отдела экспертно-правовых исследований Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.