ISSN 2220-2773

ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№5’2011

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

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

№ 5 (14) (сентябрь — октябрь) 2011

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

М.А. Давыдова. Технико-юридическое качество уставов муниципальных образований 3

Е.И. Старовойтова. Форма распространения и предоставления информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации 10

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Э.С. Бондарева, Л.С. Гетьман. Правовое регулирование условий и порядка присвоения почетных спортивных званий по национальным видам спорта в субъектах Российской Федерации 20

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Ю.В. Арбатская, Е.Л. Иванова. Организация перевозки пассажиров и багажа легковым такси: правовые аспекты 27

Р.Ю. Хертуев. Правовое регулирование осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения 33

ПРАВОВАЯ АНАЛИТИКА

И.А. Боровикова. Практика правового регулирования антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации (информационный доклад) 43

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ

В.В. Игнатенко. Актуальное исследование административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях, имеющих личный интерес в деле 54

Сведения об авторах 56

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

Журнал издается по решению ученого совета Иркутского областного государственного
научно-исследовательского казенного 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 Л.Н. Заступова
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 казенного 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 казенное учреждение
«Институт законодательства и правовой
информации имени М.М. Сперанского», 2011

Подписано в печать 31.10.2011. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

М.А. Давыдова

Технико-юридическое качество уставов муниципальных образований

В юридической науке не раз отмечалось, что решение проблемы качества нормативного правового акта в значительной мере зависит от грамотного использования правил юридической техники, ведь реализация нормативного правового акта, в котором не соблюдены эти правила, может привести как к неверному правопониманию, так и к нарушениям законности [1]. Юридическая техника является не просто набором технических требований к оформлению нормативного правового акта, но и требований к его содержанию и представляет собой совокупность средств и приемов, используемых при выработке и систематизации правовых норм, актов в целях обеспечения их совершенства [2]. При этом под правилами юридической техники понимаются требования к действиям субъектов правотворческого процесса по выработке и оптимизации набора логических и лингвистических средств выражения и структурирования отдельных норм и всего акта в целом, нормативно установленные или носящие традиционный характер [3]. На основании этого в юридической науке выделяются следующие требования юридической техники:

— к внешнему оформлению нормативного правового акта (формально-атрибутивные средства юридической техники);

— структуре нормативного правового акта и логике изложения нормативных предписаний (логические средства юридической техники);

— языку и стилю изложения правовых предписаний (языковые требования юридической техники, специально-юридические требования юридической техники) [4].

К сожалению, далеко не для всех очевидна значимость соблюдения правил юридической техники в муниципальных правовых актах. Когда ведется речь о необходимости скорейшего нормативного закрепления правил юридической техники или разработки методических рекомендаций по технико-юридическому оформлению нормативных правовых актов, в качестве адресатов называются органы государственной власти и указывается на необходимость следования закрепленным правилам и приемам в федеральных и региональных актах. Более того, в одном из комментариев к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] говорится, что на местном уровне нет необходимости «в детальном соблюдении норм правотворческой техники» [6].

Действительно, проблема обеспечения соответствия уставного регулирования предписаниям правовых актов большей юридической силы, соблюдение порядка принятия устава в определенной степени нивелируют значение учета правил юридической техники для субъектов муниципального правотворческого процесса. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления), Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» [7], приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 26 августа 2005 г. № 147 «Об организации работы по проведению государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований» [8] не предусматривают среди оснований для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования нарушение правил юридической техники. В связи с этим достижение наличия у устава муниципального образования технико-юридического качества для субъектов муниципального правотворческого процесса отходит на второй план. Вместе с

тем значение соблюдения правил юридической техники для характеристики правового качества устава весьма велико, так как оно позволит достичь:

— полноту уставного регулирования с точки зрения требований ч. 1 ст. 44 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления, эффективной реализации местного самоуправления на территории муниципального образования;

— отсутствие внутренних противоречий и несогласованностей в уставе;

— логическую последовательность правовых предписаний, содержащихся в уставе;

— баланс в определенности уставного регулирования, а именно: недопустимость включения в устав необоснованно общих или частных предписаний, отсутствие языковых недостаточности и избыточности;

— единообразное, точное и однозначное использование в уставе понятий, терминов, формулировок, оговоренных сокращений;

— ясность, лаконичность и доступность изложения правовых предписаний, содержащихся в уставе [9];

— отсутствие коррупциогенных факторов в уставном регулировании [10].

В силу особой природы устава муниципального образования, широкого спектра общественных отношений, которые должны быть им урегулированы, особый интерес представляет исследование структуры устава муниципального образования, ведь именно она является «несущей конструкцией всего правового материала» [11]. Как отмечает в своем диссертационном исследовании С.В. Арбузов, структура устава муниципального образования «обуславливается предметом уставного регулирования, организацией правовых норм в соответствии с правилами юридической техники и местными особенностями муниципального образования. Структура устава призвана обеспечить внутреннюю согласованность элементов, отсутствие логических противоречий внутри акта, определенную последовательность структурных элементов» [12]. В структуре устава муниципального образования можно выделить следующие основные элементы: внешние формальные реквизиты; преамбула устава; рубрикация; статья; часть (пункт) статьи устава. Внешними формальными реквизитами устава муниципального образования являются:

— наименование представительного органа муниципального образования;

— вид муниципального правового акта — решение представительного органа муниципального образования;

— дата принятия решения представительным органом муниципального образования;

— регистрационный номер решения представительного органа муниципального образования;

— наименование муниципального правового акта, которое состоит из указания на вид муниципального правового акта и наименования муниципального образования — «устав муниципального образования»;

— наименование должности (глава муниципального образования), фамилия и инициалы главы муниципального образования, подписавшего решение представительного органа муниципального образования;

— дата подписания главой муниципального образования решения представительного органа муниципального образования [13].

Официальный текст устава муниципального образования включает: преамбулу устава; главу устава; статью устава; часть (пункт) статьи устава. Все нормативные правовые акты состоят из пронумерованных структурных единиц, в которые сгруппирован нормативный материал. Интересным представляется тот факт, что уставы муниципальных образований состоят именно из статей, а не пунктов. Такой подход к делению нормативных предписаний характерен для законов. Как отмечает профессор А.С. Пиголкин, деление на статьи определяет особое место закона в системе нормативных правовых актов, так как другие акты подразделяются на пункты, что имеет не только техническое значение. Деление закона на статьи подразумевает его большую стабильность и более важный предмет правового регулирования по сравнению с иными нормативными правовыми актами [14]. Устав муниципального образования является подзаконным актом, однако также состоит из статей. Такой подход к структурированию нормативных предписаний уставов можно объяснить значением устава для муниципального образования, его центральным местом в системе муниципальных правовых актов и особым предметом и объемом уставного регулирования.

Большинство действующих уставов муниципальных образований закрепляют нормативные предписания в той последовательности, в которой ч. 1 ст. 44 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления располагает вопросы, требующие урегулирования

именно в уставе. Тем самым уставы практически полностью повторяют структуру данного Федерального закона [15]. Это обусловлено тем, что в данном Федеральном законе использован удобный для восприятия подход к компоновке нормативного материала, который облегчает восприятие содержания устава с точки зрения его предмета и способов регулирования [16]. При этом, характеризуя структуру уставов муниципальных образований, нельзя не отметить, что на нее влияет и объем дополнительного уставного регулирования, т. е. включение в устав тех положений, наличие которых прямо не требует ч. 1 ст. 44 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления. Данные положения также объединяются в самостоятельные структурные элементы [17]. Таким образом, изучив структуру устава муниципального образования, можно получить общее представление о его содержательной стороне [18] и соблюдении требований ч. 1 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Особая природа устава муниципального образования обусловливает необходимость логичного и последовательного расположения нормативного материала, изложение правовых норм от общего к частному. Анализ структуры уставов муниципальных образований позволил выявить нарушения логики в построении структурных элементов отдельных уставов, их внутреннюю несогласованность. Например, в Уставе Яковлевского муниципального района [19] (Приморский край) отсутствует глава, посвященная муниципальным правовым актам [20]. При этом гл. 2 Устава «Правовые основы организации и осуществления местного самоуправления в Яковлевском муниципальной районе» содержит ст. 6 «Муниципальные правовые акты Яковлевского муниципального района». В гл. 4 Устава, где урегулированы вопросы, касающиеся органов и должностных лиц местного самоуправления, имеются статьи о правовых актах Думы муниципального района, правовых актах главы и администрации муниципального района (ст. 30, 40, 41). Кроме этого Устав муниципального района содержит гл. 8 «Принятие, внесение изменений и регистрация Устава Яковлевского муниципального района». Таким образом, нормы о муниципальных правовых актах не объединены в Уставе в одном структурном элементе (главе или статье), что препятствует комплексному восприятию правового регулирования данного вопроса.

Еще одним требованием юридической техники является требование к языку и стилю изложения нормативных предписаний. Данные требования подразумевают: использование юридического языка как средства выражения и изложения нормативных предписаний, краткость, точность, однозначность, простоту понимания, отсутствие образных выражений, метафор, иностранных слов и терминов, упрощенных и условных словосочетаний. При этом в уставе, как и в любом нормативном правовом акте, должны быть соблюдены требования грамматики [21]. В большом количестве уставов муниципальных образований недостаточно внимания уделяется такому правилу юридической техники, как единство терминологии. В связи с тем, что устав муниципального образования является подзаконным актом, используемые в нем понятия и определения должны соответствовать широкому спектру нормативных правовых актов. Это определяет значимость единообразного использования понятий и терминов. Практика проведения научно-правовой экспертизы проектов уставов муниципальных образований Иркутской области, муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в уставы позволяет говорить о том, что наиболее часто встречающимся нарушением требования единства терминологии является несоблюдение единства наименований органов и должностных лиц местного самоуправления, а также единства обозначения статуса и наименования муниципального образования.

Для характеристики технико-юридического качества устава следует уделить внимание деятельности по его оценке. Так, оценка производится разработчиками проекта устава, представительным органом муниципального образования, возможно, но сомнительно ее осуществление на публичных слушаниях по проекту устава. Кроме этого, оценка данного вида правового качества осуществляется в рамках экспертизы. Такая экспертиза проводится либо органом государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов, либо независимыми экспертами. Также имеется судебная практика, когда суд удовлетворял требования органов прокуратуры о приведении терминологии, используе-

мой в уставе муниципального образования, в соответствие с законодательством [22].

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы ведения регистров муниципальных нормативных правовых актов, предусматривают оценку муниципальных нормативных правовых актов, в том числе уставов муниципальных образований, с точки зрения соответствия правилам юридической техники. Так, в Республике Мордовия издан приказ Главного комитета Республики Мордовия по делам юстиции от 4 марта 2009 г. № 21 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Мордовия» [23]. В соответствии с п. 39 данного Административного регламента муниципальный акт подлежит оценке соблюдения правил юридической техники при подготовке акта. В рамках такой оценки рассматривается наличие набора реквизитов, построение и правильность использования юридической терминологии. В частности, муниципальный акт должен быть оформлен надлежащим образом и иметь следующие элементы: форма муниципального акта; наименование органа, принявшего муниципальный акт; наименование муниципального акта, в котором должен быть в краткой форме отражен предмет правового регулирования и которое должно соответствовать содержанию муниципального акта; дата принятия или подписания муниципального акта; номер муниципального акта; полное наименование должностного лица, подписавшего акт; источник официального опубликования (обнародования); дата (срок) вступления в силу. Пункт 40 названного Административного регламента предусматривает, что при оценке юридических терминов анализируется: употребляется ли один и тот же термин в данном муниципальном акте в одном и том же значении; имеют ли термины общепризнанное значение; обеспечено ли единство понятий и терминологии с понятиями и терминологией, используемыми в действующем законодательстве. Аналогичное правовое регулирование предусмотрено в нормативных правовых актах ряда других субъектов Российской Федерации [24].

Порядок проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, утвержденный Указом губернатора Оренбургской области от 31 декабря 2008 г. № 170-ук «О ведении областного регистра муниципальных нормативных правовых актов» [25], предусматривает, среди прочего, требования к структуре муниципального акта. Так, согласно п. 12 названного Порядка при оценке построения структуры муниципального акта учитывается, что правовой акт, как правило, состоит из вводной части, включающей ссылки на законодательство, обосновывающее его принятие, содержательной части, закрепляющей нормы права и иные положения, в том числе разъясняющие цели и мотивы его предписания, и заключительной части, содержащей требование о возложении контроля на соответствующее должностное лицо и вступление в силу муниципального акта.

Безусловно, попытки субъектов Российской Федерации закрепить правила юридической техники, на соответствие которым осуществляется оценка муниципальных нормативных правовых актов, положительным образом сказываются на контроле правового качества уставов муниципальных образований. Вместе с тем, помимо того, что такие акты сами зачастую содержат нарушения правил юридической техники, предусмотренные правила не учитывают специфики уставов муниципальных образований. Так, Административный регламент, действующий в Республике Мордовия, не раскрывает сути требования о «надлежащем» оформлении муниципального нормативного правового акта. Предложенное Указом губернатора Оренбургской области правовое регулирование оценки структуры муниципального акта также вряд ли позволит эффективно оценить степень технико-юридического качества устава муниципального образования.

Как уже отмечалось, процедура государственной регистрации, установленная на федеральном уровне, не предусматривает анализ устава муниципального образования на предмет соблюдения в нем правил юридической техники. Однако территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации уделяют технико-юридическому качеству уставов муниципальных образований достаточно большое внимание. В частности, ими готовятся соответствующие методические рекомендации. Например, на официальном сайте Управления министерства юстиции Российской Федерации по Свердловской области размещены Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в

уставы муниципальных образований [26]. В основном данные Методические рекомендации касаются технического оформления устава муниципального образования и муниципального правового акта о внесении изменения (дополнений) в устав. Каких-либо правил, касающихся языка или логики правовых предписаний, за исключением требований к содержанию преамбулы, а также указания на то, что объем статьи устава не должен затруднять восприятия ее содержания, они не содержат. При этом подготовка таких Методических рекомендаций является большим вкладом в обеспечение технико-юридического качества уставов муниципальных образований и повышения квалификации субъектов муниципального правотворческого процесса.

Территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации осуществляют также обобщение возможных и выявляемых нарушений правил юридической техники в уставах муниципальных образований и муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы. Так, в п. 17 Рекомендаций Главного управления министерства юстиции Российской Федерации по Сибирскому федеральному округу [27] приведены примеры возможных нарушений правил юридической техники. Среди них указаны: орфографические и пунктуационные ошибки, пропуск слов и словосочетаний, использование слов и выражений, неиспользуемых в законодательстве, а также неясных для субъектов правоприменения, нарушение порядка нумерации структурных элементов нормативного правового акта, несоответствие наименования структурного элемента его содержанию, использование реквизитов и наименований нормативных правовых актов, утративших силу, несогласованность акта о внесении изменений с текстом устава по нумерации структурных элементов либо по смыслу. По данным территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации, в уставах муниципальных образований, муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы выявляются следующие нарушения правил юридической техники:

— неверное указание реквизитов нормативных правовых актов;

— неверное указание ссылок на положения статей устава или отсутствие ссылок на конкретные нормативные правовые акты в случае осуществления ими прямого и (или) специального регулирования в определенной сфере общественных отношений;

— наличие дублирования отдельных положений устава;

— нелогичная нумерация статей устава;

— наличие лингвистических, в том числе пунктуационных ошибок;

— отсутствие единой терминологии, единых оговоренных сокращений;

— отсутствие логичности и последовательности изложения положений устава [28].

Таким образом, на основании понимания юридической техники, предложенного юридической наукой, практики Министерства юстиции Российской Федерации, а также правового регулирования вопросов, связанных с юридической техникой, можно сформулировать определение понятия «технико-юридическое качество устава муниципального образования» следующим образом. Технико-юридическое качество устава муниципального образования представляет собой вид правового качества устава муниципального образования, который характеризует степень соответствия устава муниципального образования установленным нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, выработанным наукой и правотворческой практикой правилам юридической техники. Составляющими технико-юридического качества устава муниципального образования являются: качество структурирования устава; качество использования логических средств в тексте устава; качество использования языковых и стилистических средств в тексте устава.

---

1. *Иванюк О.А.* Качество закона и проблемы юридической техники (обзор науч.-практ. конференции) // Журн. рос. права. 2008. № 2. С. 150; см. также: Законодательная техника : науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000. С. 5, 8, 11; *Тихомиров Ю.А.* О правилах законодательной техники // Журн. рос. права. 1999. № 11. С. 110; *Поленина С.В.* Качество закона и эффективность законодательства // Сов. государство и право. 1987. № 7; *Керимов Д.А.* Культура и техника законотворчества. М., 1991. С. 52; *Сырых Е.В.* Технико-юридические критерии качества закона // Проблемы юридической техники : сб. статей / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 170.

2. См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. М., 1981. Т. 2. С. 267.

3. *Чигидин Б.В.* Юридическая техника российского законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 41.

4. См.: *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права. М., 2002. С. 367–370; *Чигидин Б.В.* Указ. соч. С. 21; *Савченко Л.В.* Юридическая техника в правотворчестве субъекта Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 58–62.

5. СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

6. См. комментарий к ст. 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.И. Шкатуллы. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1), ст. 3108.

8. Бюллетень Минюста Российской Федерации. 2005. № 10.

9. См., например, *Игнатенко В.В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 188.

10. Согласно подп. «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (СЗ РФ. 2010. № 10, ст. 1084), одним из коррупциогенных факторов является юридико-лингвистическая неопределенность, которая подразумевает употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера

11. Законодательная техника... С. 15.

12. *Арбузов С.В.* Устав муниципального образования и основные проблемы уставного регулирования (на примере городского самоуправления) : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001. С. 9, 50.

13. В случае принятия устава муниципального образования сходом граждан, внешние формальные реквизиты оформляются с учетом отсутствия в муниципальном образовании представительного органа. Внешними реквизитами такого устава будут являться: указание на то, что устав принят сходом граждан; дата принятия сходом граждан правового акта; наименование муниципального правового акта, которое состоит из указания на вид муниципального правового акта и наименования муниципального образования — «устав муниципального образования»; наименование должности (глава муниципального образования), фамилия и инициалы главы муниципального образования, подписавшего правовой акт, принятый на сходе граждан; дата подписания главой муниципального образования правового акта, принятого на сходе граждан.

14. См.: Законотворчество в Российской Федерации : науч.-практ. и учеб. пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 266.

15. См., например: Устав муниципального образования — город «Тулун»; Устав городского округа «город Кызыл Республики Тыва»; Устав городского поселения «город Николаевск-на-Амуре» Николаевского муниципального района Хабаровского края; Устав муниципального образования «Володарский район»; Устав закрытого административно-территориального образования Скалистый. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (региональное законодательство).

16. См.: *Бачило И.Л.* О методологии и юридической технике законотворчества // Государство и право. 2006. № 6. С. 17.

17. Например, Устав города Кызыла содержит гл. XII «Регулирование земельных отношений местным самоуправлением» (Вести Кызыла. 2005. № 11). В Уставе города Таганрога содержится гл. 4 «Казачество». Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (региональное законодательство).

18. См.: *Жалсанов Б.Ц.* Устав муниципального образования в системе нормативных правовых актов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 111.

19. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (региональное законодательство).

20. Согласно п. 6 ч. 1 ст. 44 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления, уставом муниципального образования должны определяться, среди прочего, виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.

21. См.: *Чигидин Б.В.* Указ. соч. С. 41—70; *Картухин В.Ю.* Технико-юридическое качество законов субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 70—80; Законодательная техника... С. 22**;** *Власенко Н.А.* Язык права. Иркутск, 1997; Язык закона / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1990; *Черданцев А.Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург, 1993; *Алексеев С.С.* Государство и право : учеб. пособие. М. С.113—121; *Агишев Б.А.* Методические рекомендации по совершенствованию языка нормативных правовых актов. Тюмень, 2001. 60 с.;

Крюкова Е.А. Язык и стиль законодательных актов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 139 с.

22. Обзор судебной практики Управления Минюста России по Центральному федеральному округу от 7 февраля 2007 (№ 4-10/1758) // http://www.minjust-yar.ru/index.php/judjepractice

23. Известия Мордовии. 2009. 12 марта.

24. См., например: Постановление Правительства Республики Хакасия от 27 ноября 2008 г. № 415 «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Хакасия» // Вестник Хакасии. 2008. № 68; Постановление губернатора Курской области от 23 марта 2009 г. № 78 «Об утверждении положения о ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов Курской области» // Курская правда. 2009. 4 апр.; Постановление администрации Тамбовской области от 20 января 2009 г. № 37 «Об уполномоченном органе по организации и ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов Тамбовской области и об утверждении порядка проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, включенных в регистр муниципальных нормативных правовых актов Тамбовской области» // Тамбовская жизнь. 2009. 27 янв.

25. Оренбуржье. 2009. 15 янв.

26. www.minust66.ru/activity/23. Аналогичные Методические рекомендации размещены на сайте Управления Минюста России по Пермскому краю (http://www.minjust-perm.ru/mr_ustav_mun_teh.htm). Требования к технико-юридическому оформлению уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актах о внесении изменений в них содержатся также в Методических рекомендациях по государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, подготовленных в 2010 г. Управлением минюста России по Орловской области (http://www.minjust-orel.ru).

27. Рекомендации по проведению проверки уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, представляемых на государственную регистрацию в структурные подразделения Главного управления министерства юстиции Российской Федерации по Сибирскому федеральному округу в субъектах Российской Федерации, утвержденные приказом Главного управления министерства юстиции Российской Федерации по Сибирскому федеральному округу от 28 июня 2006 г. № 83. Документ опубликован не был.

28. URL : http://minjust.tula.ru/razdelu/otdel-zakonodatelstva-subekta-rf-vedeniya-federalnogo-registra-i-registracii-ustavov-municipanuh-obr/registraciya-ustavov-municipalnuh-obrazovaniiy; http://www.29minjust.ru/gosregmou

Е.И. Старовойтова

Форма распространения и предоставления информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации

В настоящее время активно проходят процессы по определению государственной политики России в сфере обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определяет информацию как сведения (сообщения, данные) независимо от формы их предоставления (п. 1 ст. 2). Вместе с тем определение формы распространения и предоставления информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации является очень важным аспектом обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. От того, насколько оптимально будет урегулирован данный вопрос, зависит, как быстро будет предоставляться данная информация и насколько она будет достоверна. Если пользователь получает на руки копию правового акта, это должна быть абсолютно аутентичная копия. Информация не должна носить вероятностный характер [1]. Вследствие этого необходимо на законодательном уровне определить, какая информация может предоставляться и в какой форме.

Распространение и предоставление информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации может осуществляться в устной или документированной форме, в том числе посредством передачи электронного документа, а также в форме электронного сообщения [2].

1. Устная форма предоставления информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации. Законами субъектов Российской Федерации, как правило, устанавливается, что информация о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации в устной форме предоставляется пользователям информацией:

— во время приема;

— по телефонам справочных служб государственного органа субъекта Российской Федерации;

— по телефонам должностных лиц, уполномоченных государственным органом субъекта Российской Федерации на ее предоставление [3].

Законом Томской области «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Томской области» установлено, что информация о деятельности государственных органов предоставляется пользователям информацией также во время встреч с населением, официальных выступлений должностных лиц государственного органа Томской области, в том числе в средствах массовой информации (п. 1 ст. 4).

Законом Самарской области «О предоставлении информации о деятельности государственных органов Самарской области и органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области» установлено, что в устной форме предоставляется информация в случаях, предусмотренных Федеральным законом, и в случае проведения государственными органами, органами местного самоуправления мероприятий с привлечением граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, иных государственных органов и органов местного самоуправления (п. 2 ст. 4).

Кроме того, законом субъекта Российской Федерации устанавливается, какая информация предоставляется в устной форме. Так, За-

коном Оренбургской области «О форме предоставления информации о деятельности государственных органов Оренбургской области и о порядке утверждения перечней информации о деятельности государственных органов Оренбургской области, размещаемой в сети Интернет» предусматривается, что в устной форме может предоставляться информация, указанная в п. 1 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (п. 4 ст. 1). Законом Красноярского края «О праве граждан на информацию о деятельности и решениях органов государственной власти Красноярского края и порядке представления информации органами государственной власти Красноярского края» установлено, что в устной форме органами государственной власти представляются краткие справки, устраняющие необходимость направлять письменные запросы на представление информации. Ответственные за представление информации лица не обязаны устно консультировать граждан по вопросам, составляющим предмет запроса (п. 2 ст. 22).

2. Документированная форма предоставления информации о деятельностигосударственных органов субъектов Российской Федерации. Документированная информация создается соответствующими государственными органами субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий.

В российском законодательстве дается несколько определений документированной информации. В Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дано определение понятию «документированная информация» — это информация, зафиксированная на материальном носителе путем документирования, с реквизитами, позволяющими определить такую информацию, или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель (п. 11 ст. 2). Понятие «документирование» содержится в ГОСТе Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» и определяется как запись информации на различных носителях по установленным правилам (п. 2.2.1). Зафиксированная созданным человеком способом на носителе информация в виде текста, звука, изображения или их сочетания определена ГОСТом 7.0-99 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Информационно-библиотечная деятельность, библиография. Термины и определения» как «документная информация». Определение понятия «документ» дается в Федеральном законе «Об обязательном экземпляре документов». Так, документ определяется как материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и пространстве в целях общественного использования и хранения (абз. 3 ст. 1). В Законе субъекта Российской Федерации также может быть дано определение понятия «документированная информация». Так, Законом Приморского края «О государственных информационных ресурсах Приморского края и порядке предоставления информации органами государственной власти Приморского края» установлено, что документированная информация (документ) — зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать (подп. 2 п. 1 ст. 1).

В ГОСТе Р 51141-98 приводится несколько видов документированной информации (документа):

1) текстовый документ, в том числе письменный документ:
   — рукописный документ,
   — машинописный документ;
2) изобразительный документ:
   — графический документ,
   — фотодокумент,
   — кинодокумент;
3) аудиовизуальный документ, в том числе кинодокумент;
4) иконографический документ;
5) фонодокумент.

Законами субъектов Российской Федерации устанавливается вид документированной информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации. Так, Законом Томской области «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Томской области» предусмотрено, что документированная информация о деятельности государственных органов Томской области распространяется и предоставляется в форме печатного (бумажного) документа, электронного документа или электронного сообщения (п. 2 ст. 4).

Законом Самарской области «О предостав-

лении информации о деятельности государственных органов Самарской области и органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области» определено, что документированная информация предоставляется в виде:

— ответа уполномоченного должностного лица государственного органа, органа местного самоуправления на запрос с указанием наименования, почтового адреса государственного органа, органа местного самоуправления, даты и регистрационного номера;

— копии официального документа, созданного государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, подведомственной указанным органам, или поступившего в соответствующие органы и организации;

— электронного документа (электронное сообщение, подписанное электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи уполномоченного должностного лица государственного органа субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления);

— электронной графической копии официального документа, созданного государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, подведомственной указанным органам, или поступившего в соответствующие органы и организации (п. 3 ст. 4).

Таким образом, анализируя приведенные правовые положения законов субъектов Российской Федерации, можно сделать вывод, что документированная информация предоставляется в виде:

— письменного ответа на запрос;

— копии официального документа, созданного государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, подведомственной указанным органам, или поступившего в соответствующие органы и организации:

— электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи уполномоченного должностного лица государственного органа субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления);

— электронной графической копии официального документа, созданного государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, подведомственной указанным органам, или поступившего в соответствующие органы и организации.

Некоторыми законами субъектов Российской Федерации определяется, каким пользователям в каком виде предоставляется документированная информация. Законом Самарской области «О предоставлении информации о деятельности государственных органов Самарской области и органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области» устанавливается, что гражданам (физическим лицам) документированная информация о деятельности государственных органов субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления предоставляется в виде ответа уполномоченного должностного лица государственного органа, органа местного самоуправления или копии официального документа или электронной графической копии официального документа. Организациям (юридическим лицам), общественным объединениям, иным государственным органам, органам местного самоуправления документированная информация о деятельности государственных органов Самарской области, органов местного самоуправления предоставляется в любом виде, предусмотренном законом (п. 3 ст. 4). Таким образом, законом устанавливается, что гражданам информация не может предоставляться в виде электронного документа (электронное сообщение, подписанное электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи уполномоченного должностного лица государственного органа субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления).

Кроме того, законом субъекта Российской Федерации может определяться содержание информации, которая предоставляется в документированной форме. Так, Закон Оренбургской области «О форме предоставления информации о деятельности государственных органов Оренбургской области и о порядке утверждения перечней информации о деятельности государственных органов Оренбургской области, размещаемой в сети Интернет» устанавливает, что в письменной форме в виде ответа на запрос пользователя информации предоставляется информация, предусмотренная Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», за исключением той, которая указана в п. 1 ч. 1 ст. 13 Федерального закона (п. 4 ст. 1).

Учитывая, что документированная информация — это особая организационная форма

выражения информации, документ (документированная информация) как организационная форма выражения информации представляет собой триединство информации, ее материального носителя, идентифицирующих информацию реквизитов. Документированная информация неразрывно связана с материальным носителем, т. е. это внешне объективированная и фактически обособленная от производителя, создавшего ее физического или юридического лица, информация [4]. Носитель документа ГОСТом Р 51141-98 определен как «материальный объект, используемый для закрепления и хранения на нем... информации, в том числе в преобразованном виде» (п. 2.1.5). В ГОСТе Р 51141-98 также было дано одно из наиболее корректных определений «документа на машинном носителе», под которым понимался «документ, созданный с использованием носителей и способов записи, обеспечивающих обработку его информации электронно-вычислительной машиной» (п. 2.1.17).

Реквизит документа определяется в ГОСТе Р 51141-98 как обязательный элемент оформления официального документа (п. 2.2.1.39). Кроме того, реквизиты придают документированной информации свойство идентификации. В переводе с латинского идентификация представляет собой отождествление, т. е. установление тождества, равенства по определенным признакам [5].

Нормативными правовыми актами могут устанавливаться определенные реквизиты. Например, в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 года, нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. При этом подписанный (утвержденный) нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти должен содержать следующие обязательные реквизиты: наименование издавшего его органа; наименование вида акта и его название; дата подписания (утверждение) и номер акта; наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

Законом Оренбургской области «О форме предоставления информации о деятельности государственных органов Оренбургской области и о порядке утверждения перечней информации о деятельности государственных органов Оренбургской области, размещаемой в сети Интернет» определяется, что информация о деятельности государственных органов в виде документированной информации предоставляется как ответ на запрос пользователя в письменной форме в течение 30 дней со дня регистрации запроса в государственном органе, если иное не предусмотрено федеральным законодательством. В ответе на запрос указываются наименование, почтовый адрес государственного органа, должность лица, подписавшего ответ, а также реквизиты ответа на запрос (регистрационный номер и дата) (п. 3 ст. 1).

К документированной информации законодатель непосредственно относит и *электронный документ*.

Использование персональных компьютеров практически повсеместно, изменения, которые произошли на рынке информационной техники, технологий и программного обеспечения, давшие возможность большому числу организаций и государственных учреждений приобретать любые информационные системы и технологии, и связанный с этим процесс их насыщения техникой, позволяющей размножать документы без потери качества, современными средствами связи, включая электронные сети, привели к тому, что работа с документами осуществляется преимущественно с помощью компьютерной техники, и электронные документы прочно вошли в сферу документального обеспечения деятельности [6]. В традиционных бумажных документах реквизиты и содержание документа неразрывно связаны с материальным носителем документа. В электронных документах каждая из этих составляющих (и в этом их важное отличие от бумажных документов) относительно самостоятельна, что обусловлено особенностями их изготовления, обработки, хранения, передачи. Данная особенность электронных документов в значительной мере определяет специфику их юридического статуса [7].

Легальное определение термина «электронный документ» появилось лишь в 2002 году в Федеральном законе «Об электронной цифровой подписи». «Электронный документ — документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме» (ст. 3). Законодатель в этом определении обратил внимание лишь на форму предоставления информации данного класса документов, отличающую

его от других документов. В Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» было закреплено иное определение данного термина, согласно которому электронное сообщение, подписанное электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, признается электронным документом, равнозначным документу, подписанному собственноручной подписью, в случаях, если федеральными законами или иными нормативными правовыми актами не устанавливается или не подразумевается требование о составлении такого документа на бумажном носителе (п. 3 ст. 11).

В некоторых зарубежных странах приняты законы об электронном документе, устанавливающие правовые основы их применения в гражданском и публичном обороте, определяющие основные требования, предъявляемые к электронным документам, а также права, обязанности и ответственность участников правоотношений, возникающих в сфере обращения электронных документов. Например, в Законе Республики Беларусь от 10 января 2000 года № 357-З статья 1 дает следующее определение: «электронный документ — информация, зафиксированная на машинном носителе и соответствующая требованиям, установленным настоящим Законом, то есть она должна: создаваться, обрабатываться, передаваться и храниться с помощью программных и технических средств; иметь структуру, установленную настоящим Законом (состоять из двух неотъемлемых частей — общей и особенной. Общая часть электронного документа состоит из информации, составляющей содержание документа. Информация об адресате относится к общей части. Особенная часть электронного документа состоит из одной или нескольких электронных цифровых подписей); содержать реквизиты, позволяющие ее идентифицировать; быть представленной в форме, понятной для восприятия человеком».

В юридической литературе также приводятся определения термина «электронный документ». Так, в юридической доктрине дается следующее определение: «под термином «электронный документ» следует понимать всю информацию, зафиксированную на электронном носителе, которая записывается, сохраняется, передается и представляется в приемлемой для человека форме с помощью технологий, поддерживаемых компьютерной техникой, и которая содержит все необходимые реквизиты для ее идентификации» [8]. Более удачным представляется понятие электронного документа, предложенное С.И. Семилетовым: «Электронный документ — документ, созданный при помощи электронных аппаратно-технических (ЭВМ) и программных средств, фиксируемый в цифровом коде в форме идентифицируемого именного файла(ов) или записи в файле(ах) базы данных, доступный для последующей обработки в информационных системах, использования, воспроизведения (отображения) и визуального восприятия, а также для передачи и получения по телекоммуникационным каналам связи» [9].

Электронный документ, как и любой другой документ, должен иметь свои уникальные реквизиты, по которым его можно идентифицировать, т. е. выделить из массы ему подобных.

Для того чтобы выделить электронный документ из массы ему подобных, необходимо каким-либо способом его персонифицировать, т. е. искусственным способом наделить особыми свойствами (атрибутами), по которым в дальнейшем может быть произведена его идентификация.

Современные исследователи отмечают, что в отношении информации, составляющей содержание электронного документа, всегда должна существовать возможность ее идентификации и аутентификации, т. е. проверки достоверности документа. Впервые определение термину «аутентификация», применительно к электронному документообороту, было дано в п. 1.1 Положения ЦБ РФ «О порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», так, аутентификация — процесс установления подлинности и целостности сообщения. В свою очередь, установлением подлинности и целостности является проверка сообщения, позволяющая получателю определить, что сообщение исходит из указанного источника и не было изменено при передаче его от источника до получателя [10]. Аналогичное понимание понятия «аутентификация» закреплено в Указаниях Центрального банка РФ «О правилах составления и представления отчетности кредитными организациями в Центральный банк Российской Федерации» [11] и «О порядке представления кредитными организациями в Центральный банк Российской Федерации отчет-

ности в виде электронных сообщений, снабженных кодом аутентификации» [12]. Таким образом, применительно к электронным документам понятие «аутентификация» является и более распространенным, и более полным, включающим в себя идентификацию отправителя электронного документа, а также подтверждение его целостности и неизменности.

В юридической литературе под аутентификацией электронного документа обычно понимают возможность проверки целостности и неизменности содержания электронного документа. Под идентификацией электронного документа понимают возможность установления того, что он действительно получен от лица, которое, например, обозначено в нем в качестве отправителя [13]. И.Н. Лукьянова определяет «идентификацию документа» как «набор процедур, осуществляемых отправителем и адресатом электронного документа и определяющих соответствие полученного содержания электронного документа отправленному содержанию», а «аутентификацию документа» как «набор процедур, осуществляемых отправителем и адресатом электронного документа и удостоверяющих, что полученный документ действительно был передан лицом, обозначенным в качестве отправителя» [14].

ГОСТ 6.10.4-84 «Унифицированные системы документации. Придание юридической силы документам на машинном носителе и машинограмме, создаваемым средствами вычислительной техники» устанавливает перечень обязательных реквизитов, которые должны содержать электронные документы и созданные на их основе машинограммы. Так, документ на машинном носителе или машинограмма должны содержать следующие обязательные реквизиты: наименование организации-создателя документа; местонахождение организации-создателя документа или почтовый адрес; наименование документа; дату изготовления документа; код лица, ответственного за правильность изготовления документа на машинном носителе или машинограммы, или, как правило, код лица, утвердившего документ. По решению министерств и ведомств допускается использовать для отдельных документов на машинном носителе и машинограмме дополнительные реквизиты (номер телефона, телетайпа, должность и фамилия лица, имеющего право удостоверять записанный на машинном носителе документ и машинограмму и др.), отражающие специфику создания, использования этих документов. Обязательные реквизиты документа на машинном носителе следует размещать способом, позволяющим однозначно идентифицировать реквизит (пп. 2.1, 2.2).

В юридической литературе выделяют следующие основные персонифицирующие реквизиты электронного документа.

Имя файла, присваиваемое ему целенаправленно его создателем (пользователем) средств микропроцессорной техники или присваиваемое ему изначально и автоматически вне зависимости от воли и желания пользователя. В последнем случае имя файла генерируется заданными настройками создателей и разработчиков тех или иных аппаратно-программных средств.

Формат файла — термин, который используется для описания структуры данных, записанных в файле. Формат файла определяется программным обеспечением, с помощью которого он был создан или записан (сохранен) [15].

Как правило, реквизиты имени и формата файла записываются в виде единой записи, например, «Doc1.rtf».

При осуществлении официального электронного документооборота к реквизитам электронных документов могут предъявляться специальные требования [16]. Нормативными актами допускалась архивация (сжатие) файлов электронных документов с помощью программ-архиваторов [17].

Размер файла — это суммарный физический объем машинного носителя, занимаемый файлом в целом.

Дата и время создания и/или последнего изменения файла являются одними из наиболее важных реквизитов для идентификации файла [18].

Помимо персонифицирующих реквизитов любой официальный документ должен содержать защитные и удостоверительные реквизиты. Для официального электронного документа универсальным реквизитом, обладающим одновременно удостоверительной, защитной и персонифицирующей функциями, является электронная цифровая подпись, которая Федеральным законом «Об электронной цифровой подписи» определяется как «реквизит электронного документа, предназначенный для защиты данного электронного документа от подделки... позволяющий идентифицировать владельца сертификата ключа подписи, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе».

Следует обратить внимание на то, что Федеральный закон «Об информации, информа-

тизации и защите информации» не закрепляет определения такого реквизита электронного документа, как электронная цифровая подпись. Кроме того, положения Закона носят диспозитивный характер, т. е. они не исключают возможность подтверждения юридической силы электронных документов не электронной цифровой подписью, а каким-либо иным аналогом собственноручной подписи.

Остается только отметить, что Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» не дает разъяснений относительно того, какое именно должностное лицо должно подписывать документ, полученный из автоматизированной информационной системы. Причем в случае, когда речь идет об электронных документах, можно предположить, что подписать документ должно должностное лицо организации или органа, от которого указанный документ исходит. Если же речь идет о распечатке электронного документа, полученного, например, от другой организации, то не представляется возможным установить, кто должен его подписать: должностное лицо, от которого исходит данный документ, должностное лицо, получившее документ и произведшее его распечатку, или кто-либо еще. Аналогичные вопросы возникают в случае, если обмен электронными документами производят физические лица.

Итак, в соответствии с Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации» юридическая сила электронного документа может подтверждаться электронной цифровой подписью, при этом юридическая сила электронной цифровой подписи признается при наличии в автоматизированной информационной системе программно-технических средств, обеспечивающих идентификацию подписи, и соблюдении установленного режима их использования (п. 3 ст. 5). Однако Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» не содержит никаких ограничений относительно способов и технологии формирования электронной цифровой подписи, для признания за электронной цифровой подписью юридической силы не требуется, чтобы она обеспечивала неизменность электронного документа, достаточно, чтобы подпись можно было идентифицировать, т. е. определить лицо, которому она принадлежит. Более того, положения указанного Закона не запрещают использование в электронных документах в качестве реквизитов, идентифицирующих информацию, иных аналогов собственноручной подписи [19].

Закон Ярославской области «О государственных информационных ресурсах Ярославской области» устанавливает, что юридическая сила документа в электронном виде, хранимого, обрабатываемого и передаваемого с помощью информационно-телекоммуникационных сетей, может подтверждаться электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи отправителя такого сообщения в соответствии с федеральным законодательством. Порядок использования электронной цифровой подписи при обмене информацией в информационно-телекоммуникационных сетях между государственными органами, а также в межведомственных информационных системах устанавливается постановлением правительства Ярославской области (п. 3 ст. 13).

Н.И. Соловяненко в качестве рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства в сфере электронного документооборота, указывает: «Поскольку российский Закон об ЭЦП не регулирует отношения, возникающие при использовании иных аналогов собственноручной подписи (абз. 2 п. 2 ст. 1), названные отношения целесообразно урегулировать в самостоятельном федеральном законе. Последний должен предусмотреть правовое признание любых электронных аналогов собственноручной подписи и юридическую силу последних, не ограничивая ее в зависимости от применяемой технологии; распространить определение электронной подписи на связанные с сообщением символы, коды, пароли и т. д. ...Они могут рассматриваться как подпись, если используются сторонами по соглашению и с явным намерением подтвердить подлинность написанного» [20].

3. Электронное сообщение как форма предоставления информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации. Определение понятия «электронное сообщение» дается в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: это информация, переданная или полученная пользователем информационно-телекоммуникационной сети (п. 10 ст. 2).

В международном публичном праве еще в 1950-х гг. была предусмотрена возможность передачи документов с помощью электросвязи, и предпринимались попытки легализации

используемых для этого терминов. В Конвенции Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1952 г. [21], вступившей в силу 24 августа 1962 г., дается определение термина «информационное сообщение». Так, информационное сообщение — это осведомительный материал, предоставляемый письменно или при помощи электросвязи в той форме, которая обычно используется информационными агентствами при передаче осведомительного материала в газеты, периодические издания и организации по радиовещанию, до его опубликования». В ст. 2 Типового закона ЮНСИТРАЛ «Об электронной торговле», одобренного 16 декабря 1996 г. Резолюцией А/51/628 на 85-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН, используется термин, который можно перевести как «информационное сообщение» или «сообщение данных». Он определяется как «информация, подготовленная, отправленная, полученная или хранимая с помощью электронных, оптических или аналогичных средств, включая электронный обмен данными, электронную почту, телекс или телефакс, но, не ограничиваясь ими» [22].

Электронный адрес отправителя сообщения является реквизитом, идентифицирующим электронный документ, как и некоторые иные указанные в документе данные, например: наименование фирмы, должность, фамилия и инициалы ее служащего. Однако такого рода реквизиты не позволяют с достоверностью установить отправителя электронного документа [23].

*4. Информация, передаваемая по сетям связи общего пользования***.** Информация о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации может быть передана *по сетям связи общего пользования* [24]. Законом Костромской области «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Костромской области» установлено, что информация о деятельности государственных органов Костромской области может быть передана по сетям связи общего пользования, средствами массовых коммуникаций (п. 2 ст. 4).

В соответствии со ст. 13 Федерального закона «О связи» сеть связи общего пользования предназначена для возмездного оказания услуг электросвязи любому пользователю услугами связи на территории Российской Федерации и включает в себя сети электросвязи, определяемые географически в пределах обслуживаемой территории и ресурса нумерации и не определяемые географически в пределах территории Российской Федерации и ресурса нумерации, а также сети связи, определяемые по технологии реализации оказания услуг связи. Сеть связи общего пользования представляет собой комплекс взаимодействующих сетей электросвязи, в том числе сети связи для распространения программ телевизионного вещания и радиовещания. Сеть связи общего пользования имеет присоединение к сетям связи общего пользования иностранных государств. «Сети связи, определяемые по технологии реализации оказания услуг связи, включают в себя: сети передачи данных; телеграфные сети связи (включая сети «Телекс»); сети связи для распространения программ телевизионного вещания и радиовещания; сети связи, определяемые по технологии реализации оказания услуг связи. Сеть связи телерадиовещания включает в себя: сети наземного эфирного телерадиовещания; сети кабельного телерадиовещания; сети спутникового телерадиовещания; сети проводного радиовещания» [25].

Вместе с тем следует отметить, что передача информации по сетям связи общего пользования не является формой распространения и предоставления информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации. В данном случае передача информации по сетям связи общего пользования выступает способом распространения и предоставления информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации, который, в свою очередь, обусловливает использование одной из форм распространения и предоставления информации. Однако при определении той или иной формы распространения и предоставления информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации, используемой при передаче информации по сетям связи общего пользования, следует учитывать вид канала связи, по которому передается информация. При этом следует обратить внимание на то, что передача аудиовизуального изображения (документированная форма) по сети Интернет предполагает такую

[*] Исходя из буквального толкования основных понятий, используемых в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», следует, что по сети Интернет возможна передача электронного сообщения или электронного документа.

форму передачи информации, как электронное сообщение*. Однако передача аудиовизуального изображения по телевидению предполагает документированную форму распространения и предоставления информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации. Вследствие этого поразному будут определяться требования к предоставляемой информации.

В заключение следует отметить, что несмотря на сделанные законодателем попытки расширить формы предоставления информации в соответствии с достижениями технологического прогресса остается еще много неразрешенных проблем. К ним относятся: сочетание бумажного и электронного документов, перевод одной формы в другую путем создания электронных копий бумажных документов, дублирование этих форм при одновременном их хождении в обороте, подготовка профессионалов в данной сфере правоотношений, разработка новых форм доступа к информации и представление документов через сайты, порталы и терминалы.

---

1. *Колосова В.В.* Комментарий к Федеральному закону от 22 декабря 2008 г. N 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (постатейный). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. См.: ст. 2 Закона Республики Адыгея «О регулировании отдельных правоотношений в сфере обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов Республики Адыгея»; ст. 2 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах в сфере обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов Республики Коми»; п. 1 ст. 3 Закона Республики Мордовия «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Республики Мордовия»; п. 1 ст. 4 Закона Республики Хакасия «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Республики Хакасия и органов местного самоуправления в Республике Хакасия» и другие.

3. См.: п. 3 ст. 5 Закона Владимирской области «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Владимирской области»; п. 2 ст. 3 Закона Волгоградской области «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Волгоградской области»; п. 2 ст. 4 Закона Камчатского края «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти Камчатского края и государственных органов Камчатского края»; п. 3 ст. 5 Закона Курганской области «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти Курганской области» и другие.

4. *Ковалева Н.Н., Холодная Е.В.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (постатейный). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. Там же.

6. *Пальчикова М.В.* Новая форма процессуальных документов как следствие информатизации суда // Информационное право. 2009. № 3. С. 10 — 13.

7. *Филенко Е.Н.* Развитие понятия «документ» с внедрением новых информационных технологий // Делопроизводство. 2006. № 2. С. 60.

8. *Тихонов В.И.* Сущностные характеристики, состав и классификация электронных документов // Делопроизводство. 1999. № 2. С. 50.

9. *Семилетов С.И.* Электронный документ как продукт технологического процесса документирования информации и объект правового регулирования // Государство и право. 2003. № 1. С. 101.

10. Положение ЦБ РФ от 20 декабря 2002 г. № 207-П «О порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Вестник Банка России. 2003. № 2.

11. Указание Центрального банка РФ от 16 января 2004 г. № 1375-У «О правилах составления и представления отчетности кредитными организациями в Центральный банк Российской Федерации» // Вестник Банка России. 2004. № 14.

12. Указание Центрального банка РФ от 24 января 2005 г. № 1546-У «О порядке представления кредитными организациями в Центральный банк Российской Федерации отчетности в виде электронных сообщений, снабженных кодом аутентификации» // Вестник Банка России. 2005. № 12.

13. *Федосеева Н.Н.* Опыт международно-правового регулирования электронного документооборота. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

14. См.: *Лукьянова И.Н.* Использование документов и материалов, изготовленных посредством электронной связи, в качестве средств доказывания в арбитражном процессе РФ // Государство и право. 2000. № 6. С. 97.

15. См.: *Леонтьев Б.К.* Форматы файлов Microsoft Windows XP. Справочник 2005. М. : Новый издательский дом, 2005.

16. См. Требования к форматам текстовых файлов, используемых для информационного взаимодействия при осуществлении кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства в соответствии с Приказом Федерального казначейства от 22 марта 2005 г. № 1н (приложение к письму Федерального казначейства от 17 февраля 2006 г. № 42-10.3-15/335) (в ред. Приказа от 7 ноября 2005 г. № 18Н).

17. См. Постановление Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 30 января 2003 г. № 03-1/пс «Об утверждении требований к формату электронных документов, представляемых в Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг» // Вестник ФКЦБ России. 2003. № 3.

18. *Иванов Н.А.* Электронные документы как доказательства в арбитражном и гражданском процессе. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

19. *Шишаева Е.Ю.* Реквизиты, идентифицирующие информацию как правовой признак электронного документа. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

20. *Соловяненко Н.И.* Правовое регулирование электронной торговли и электронной подписи (международный опыт и российская практика) // Хозяйство и право. 2003. № 2. С. 50.

21. Конвенция Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1952 г. (вступила в силу 24 августа 1962 г.) «О праве международного опровержения» // Международные акты о правах человека : сб. док. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 107.

22. См.: URL : http://www.duma.gov.ru/infocom/input7_1/un_elcom.htm.

23. *Боннер А.Т.* Доказательственное значение информации, полученной из Интернета // Закон. 2007. № 12. С. 86.

24. См.: п. 4 ст. 5 Закона Владимирской области «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Владимирской области»; п. 3 ст. 3 Закона Волгоградской области «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Волгоградской области»; п. 5 ст. 4 Закона Камчатского края «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти Камчатского края и государственных органов Камчатского края» и др.

25. *Коробов М.Л.* Заключение на проект Федерального закона № 44016-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи», внесенный депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL : http://www.telecomresearch.ru/admin/files/642_zakl.doc.

Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук
Л.С. Гетьман, кандидат юридических наук

Правовое регулирование условий и порядка присвоения почетных спортивных званий по национальным видам спорта в субъектах Российской Федерации

В Российской Федерации принят Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» [1] (далее — Федеральный закон № 329-ФЗ), который устанавливает правовые, организационные, экономические и социальные основы деятельности в области физической культуры и спорта в Российской Федерации, определяет основные принципы законодательства о физической культуре и спорте. Указанный Федеральный закон уделяет определенное внимание поддержке и развитию национальных видов спорта, четко закрепляя полномочия субъектов Российской Федерации в указанной сфере общественных отношений. В первую очередь, следует отметить, что под национальными видами спорта понимаются виды спорта, исторически сложившиеся в этнических группах населения, имеющие социально-культурную направленность и развивающиеся в пределах одного субъекта Российской Федерации (п. 5 ст. 2 Федерального закона № 329-ФЗ). К полномочиям субъектов Российской Федерации в области физической культуры и спорта относятся как учреждение почетных званий в области физической культуры и спорта субъекта Российской Федерации, так и организация развития национальных видов спорта (пп. 2 и 5 ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 329-ФЗ).

В соответствии с ч. 10 ст. 22 Федерального закона № 329-ФЗ органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых осуществляется развитие национальных видов спорта, могут устанавливаться почетные спортивные звания по этим видам спорта. Таким образом, на федеральном уровне субъектам Российской Федерации предоставляется право определить орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, к компетенции которого относится установление почетных спортивных званий по национальным видам спорта.

Субъектами Российской Федерации в качестве органов, уполномоченных на установление указанных спортивных званий, называются следующие органы:

1) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации [2];

2) орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта субъекта Российской Федерации [3];

3) высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации [4].

Кроме того, отдельные субъекты Российской Федерации не определяют, какой орган государственной власти уполномочен на установление почетных спортивных званий по национальным видам спорта: указывается, что органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации могут учреждать такие звания [5].

Следует отметить, что большинство субъектов Российской Федерации ограничивается определением только органа, уполномоченного на установление почетных спортивных зва-

ний по национальным видам спорта. При этом отсутствует как закрепление перечня конкретных почетных спортивных званий, так и регламентация процедуры их присвоения.

Необходимо обратить внимание, что в Законе Архангельской области от 19 октября 2006 года № 250-внеоч.-ОЗ «О физической культуре и спорте в Архангельской области» предусматривается, что почетные спортивные звания по национальным видам спорта, развивающимся в Архангельской области, устанавливаются в целях государственной поддержки спортсменов, тренеров и иных специалистов в сфере физической культуры и спорта (п. 1 ст. 19). При этом порядок присвоения таких поощрений регулируется Законом Архангельской области от 23 сентября 2008 года № 567-29-ОЗ «О наградах в Архангельской области». Однако указанный Закон в действующей редакции не учреждает почетные спортивные звания по национальным видам спорта, развивающимся в Архангельской области.

В Законе Республике Хакасия от 8 ноября 2010 года № 102-ЗРХ «О физической культуре и спорте в Республике Хакасия» указывается, что исполнительный орган государственной власти Республики Хакасия, уполномоченный на решение вопросов в области физической культуры и спорта, представляет предложения об установлении почетных спортивных званий по национальным видам спорта Республики Хакасия (п. 3 ч. 1 ст. 6). Учреждение же указанных спортивных званий осуществляется Верховным Советом Республики Хакасия. Более подробная регламентация порядка присвоения почетных спортивных званий по национальным видам спорта, развивающимся в Республике Хакасия, отсутствует.

Как представляется, отмеченная неполнота правового регулирования порядка присвоения почетных спортивных званий по национальным видам спорта, не может считаться удовлетворительной вследствие того, что в законодательстве субъектов Российской Федерации отсутствует реальный правовой механизм определения лиц, достойных присвоения соответствующего спортивного звания.

Наиболее детальное правовое регулирование условий и порядка присвоения почетных спортивных званий по национальным видам спорта осуществляется в следующих нормативных правовых актах Республики Тыва и Республики Алтай: Закон Республики Тыва от 24 декабря 1992 года № 388 «О государственных наградах Республики Тыва» (далее — Закон Республики Тыва от 24 декабря 1992 года № 388) и Закон Республики Алтай от 18 октября 2005 года № 73-РЗ «О государственных наградах Республики Алтай» (далее — Закон Республики Алтай от 18 октября 2005 года № 73-РЗ). Указанные законы устанавливают правовые и организационные основы поощрения граждан и организаций государственными наградами соответствующих субъектов Российской Федерации за деятельность, направленную на социально-экономическое и культурное развитие данных субъектов Российской Федерации. При этом почетные спортивные звания по национальным видам спорта рассматриваются в качестве вида почетных званий указанных субъектов Российской Федерации и считаются государственными наградами субъектов Российской Федерации.

Государственные награды являются поощрением за социально полезную деятельность, они даются за заслуги наибольшей государственной и общественной значимости. Государственная награда носит строго персонифицированный характер, имеет индивидуальный номер и государственную регистрацию, закрепленные в документах, удостоверяющих награждение физического лица [6]. Государственные награды и почетные звания Российской Федерации относятся к ведению Российской Федерации (п. «с» ст. 71 Конституции РФ). Следует отметить, что ст. 72 Конституции Российской Федерации, которая закрепляет предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не упоминает государственные награды субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование. Следовательно, вопросы установления государственных наград субъектов Российской Федерации относятся к ведению субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что соответствующими нормативными правовыми актами Республики Тыва и Республики Алтай регулируются следующие вопросы, касающиеся условий и порядка присвоения почетных спортивных званий по национальным видам спорта:

— наименования почетных спортивных званий по национальным видам спорта;

— основания присвоения указанных званий;

— документальное подтверждение состоявшегося присвоения;

— субъекты награждения;

— субъект, осуществляющий награждение;

— порядок инициирования вопроса о присвоении почетных спортивных званий по национальным видам спорта;

— порядок вручения удостоверений и нагрудных знаков лицу, которому присвоено почетное спортивное звание по национальному виду спорта;

— выдача дубликатов нагрудных знаков к почетным спортивным званиям по национальным видам спорта;

— порядок лишения присвоенного почетного спортивного звания по национальным видам спорта.

В соответствии с Законом Республики Тыва от 24 декабря 1992 года № 388 в Республике Тыва устанавливаются следующие почетные спортивные звания по национальным видам спорта: Кучутен моге Республики Тыва, Чаан моге Республики Тыва, Арзылан моге Республики Тыва, Начын моге Республики Тыва (ст. 7). Закон Республики Алтай от 18 октября 2005 года № 73-РЗ учреждает почетное звание «Мастер по национальным видам спорта Республики Алтай» — «Алтай Республиканын алыбы» (ст. 7). Указанное почетное звание является почетным званием Республики Алтай за профессиональное мастерство и многолетний добросовестный труд, а также особый вклад в развитие культуры.

В приложении к Закону Республики Тыва от 24 декабря 1992 года № 388 утверждается Положение о почетных званиях Республики Тыва. Как следует из содержания указанного Положения о почетных званиях Республики Тыва, предусматриваются следующие *основания присвоения почетных спортивных званий по национальным видам спорта*. Почетные звания «Кучутен моге Республики Тыва», «Чаан моге Республики Тыва», «Арзылан моге Республики Тыва» и «Начын моге Республики Тыва» даются за достигнутые высокие спортивные результаты по тувинской национальной борьбе «Хуреш», популяризацию тувинской национальной борьбы, пропаганду здорового образа жизни (подп. «т» п. 1 Положения о почетных званиях Республики Тыва). При этом уточняются конкретные заслуги, за которые лицам могут присваиваться указанные почетные спортивные звания. Так, почетное звание «Кучутен моге Республики Тыва» присваивается спортсмену, побеждавшему пять раз в абсолютном чемпионате Республики Тыва по борьбе «Хуреш» на национальном празднике «Надым» при участии не менее 128 борцов (подп. 1 п. 1.1). Почетного звания «Чаан моге Республики Тыва» может быть удостоен спортсмен, побеждавший три раза в абсолютном чемпионате Республики Тыва по борьбе «Хуреш» на национальном празднике «Надым» при участии не менее 128 борцов, или спортсмен, побеждавший два раза и дополнительно к этому занимавший второе место два раза в абсолютном чемпионате Республики Тыва на национальном празднике «Надым» при участии не менее 128 борцов (подп. 2 п. 1.1). Почетное звание «Арзылан моге Республики Тыва» присваивается спортсмену, победившему один раз в абсолютном чемпионате Республики Тыва по борьбе «Хуреш» на национальном празднике «Надым» при участии не менее 128 борцов, или спортсмену, занимавшему второе место три раза на этих же соревнованиях (подп. 3 п. 1.1). Почетное звание «Начын моге Республики Тыва» может быть присвоено следующим категориям спортсменов: занявшему со 2-го по 4-е место один раз в абсолютном чемпионате Республики Тыва по борьбе «Хуреш» на национальном празднике «Надым» при участии не менее 128 борцов; занявшему с 5-го по 8-е место два раза в абсолютном чемпионате Республики Тыва по борьбе «Хуреш» на национальном празднике «Надым» при участии не менее 128 борцов (подп. 4 п. 1.1).

Законом Республики Алтай от 18 октября 2005 года № 73-РЗ предусматривается, что почетное спортивное звание «Мастер по национальным видам спорта Республики Алтай» может быть присвоено спортсменам за высокие спортивные достижения по национальным видам спорта и особые заслуги в развитии национального вида спорта Республики Алтай (ст. 9).

Таким образом, закрепляется, что почетные спортивные звания по национальным видам спорта могут быть присвоены только тем спортсменам, которые, занимаясь тем или иным национальным видом спорта, достигли определенных успехов, что позволяет говорить о внесении такими спортсменами значительного вклада в развитие национальных видов спорта, развивающихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Документальным подтверждением состоявшегося присвоения выступают удостоверения и нагрудные знаки, которые вручаются лицам, удостоенным присвоения указанных почетных спортивных званий (ст. 10 Закона Республики Тыва от 24 декабря 1992 года № 388; п. 5 ст. 8 Закона Республики Алтай от 18 октября 2005 года № 73-РЗ). В ст. 4 Закона Республики Тыва от 24 декабря 1992 года № 388 указывается, что описания и образцы нагрудных знаков к почетным спортивным званиям по национальным видам спорта учреждаются Верховным Хуралом (парламентом) Республики Тыва. В приложении к Закону Республики Тыва от 24 декабря 1992 года № 388 утверждаются описания нагрудных знаков и удостоверений к почетным спортивным званиям.

Лицу, которому присвоено почетное спортивное звание Республики Алтай, выдается нагрудный знак единого образца «За заслуги перед Республикой Алтай», описание которого устанавливается в приложении 3 к Закону Республики Алтай от 18 октября 2005 года № 73-РЗ, а также удостоверение единого образца, установленное в приложении 3.1 к указанному Закону Республики Алтай.

Рассматриваемыми законами субъектов Российской Федерации называются следующие *субъекты, которым могут быть присвоены соответствующие почетные спортивные звания*. В соответствии со ст. 11 Закона Республики Алтай от 18 октября 2005 года № 73-РЗ наград Республики Алтай могут быть удостоены граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства независимо от места их проживания или пребывания, а также коллективы организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, места их нахождения, общественные объединения (ст. 11). Однако, исходя из сущности рассматриваемой награды, представляется, что почетным спортивным званием «Мастер по национальным видам спорта Республики Алтай» могу быть награждены граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства. Как указывается в ст. 3 Закона Республики Тыва от 24 декабря 1992 года № 388, государственных наград Республики Тыва удостаиваются граждане Российской Федерации, а также могут быть награждены и лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации. В ст. 15 указанного Закона Республики Тыва дополнительно уточняется, что представление о награждении иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Республики Тыва, производится на общих основаниях. Иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно не проживающие на территории Республики Тыва, могут быть представлены к награждению Верховным Хуралом (парламентом) Республики Тыва и Правительством Республики Тыва.

Рассматриваемыми законами называются следующие *субъекты, осуществляющие награждение*. Награждение государственными наградами Республики Тыва производит Глава — Председатель Правительства Республики Тыва (ст. 2 Закона Республики Тыва от 24 декабря 1992 года № 388). О награждении государственными наградами Республики Тыва Глава — Председатель Правительства Республики Тыва издает указы, которые публикуются для всеобщего сведения в средствах массовой информации.

Закон Республики Алтай от 18 октября 2005 года № 73-РЗ предусматривает создание комиссии по государственным наградам при Главе Республики Алтай (ст. 13). Указанная комиссия образуется для осуществления единой политики в сфере наград Республики Алтай с целью проведения общественной оценки материалов о награждении и обеспечения объективного подхода к поощрению граждан и организаций, а также предварительного решения вопросов выдачи дубликатов наград Республики Алтай, нагрудных знаков к почетным званиям Республики Алтай, документов к ним, лишения наград Республики Алтай, восстановления прав на награды Республики Алтай. Данная комиссия является консультативным органом, а ее члены работают на общественных началах.

Члены указанной комиссии назначаются Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай и Государственным Собранием — Эл Курултай Республики Алтай из числа граждан Российской Федерации, проживающих в Республике Алтай и обладающих авторитетом в сфере общественной и государственной деятельности. Количество членов комиссии, назначаемых Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай и Государственным Собранием — Эл Курултай Республики Алтай, является равным.

На комиссию по государственным наградам возлагаются следующие обязанности: давать мотивированное заключение по представлению (ходатайству) к награждению на-

градами Республики Алтай; готовить рекомендации по представлению (ходатайству); вносить Главе Республики Алтай заключение о возможном награждении наградой Республики Алтай. Порядок формирования и деятельности комиссии, в том числе порядок рассмотрения представлений (ходатайств) о награждении наградами Республики Алтай, определяется положением, утверждаемым Главой Республики Алтай.

Указывается, что решение о награждении наградой Республики Алтай принимает Глава Республики Алтай на основании заключения комиссии по государственным наградам (ст. 16). Глава Республики Алтай издает указы о награждении наградами Республики Алтай, которые подлежат официальному опубликованию. При этом глава Республики Алтай вправе отклонить представление (ходатайство) о награждении или изменить вид награды, указанной в представлении (ходатайстве).

Рассматриваемыми законами детально регламентируется также *порядок инициирования вопроса о присвоении почетных спортивных званий по национальным видам спорта.*

Так, в соответствии со ст. 14 Закона Республики Тыва от 24 декабря 1992 года № 388 награждение государственными наградами Республики Тыва производится по представлению Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва, Правительства Республики Тыва, министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Тыва, органов местного самоуправления, предприятий, организаций, юридических лиц независимо от форм собственности, общественных организаций, зарегистрированных в установленном порядке.

Статьей 15 Закона Республики Алтай от 18 октября 2005 года № 73-РЗ определены субъекты внесения представлений (ходатайств) о награждении наградой Республики Алтай. В частности, право на обращение с представлением (ходатайством) о награждении наградами Республики Алтай имеют: органы государственной власти Республики Алтай; органы местного самоуправления; территориальные органы федеральных органов исполнительной власти; предприятия, учреждения, организации; общественные объединения. На каждого представляемого к награде Республики Алтай составляется наградной лист, форма которого утверждается Правительством Республики Алтай. В наградном листе приводится характеристика с изложением конкретных заслуг представляемого к награде Республики Алтай, указывается вид награды республики. Наградной лист подписывается руководителем и скрепляется печатью инициатора награждения. Устанавливается, что неправильно оформленный наградной лист к рассмотрению не принимается.

Вручение удостоверений и нагрудных знаков лицу, которому присвоено почетное спортивное звание по национальному виду спорта, осуществляется в следующем порядке. В Республике Тыва вручение производится Главой — Председателем Правительства Республики Тыва либо иным лицом по его поручению (ст. 16 Закона Республики Тыва от 24 декабря 1992 года № 388).

Вручение наград Республики Алтай, нагрудных знаков к почетным званиям Республики Алтай и документов к ним производится не позднее двух месяцев со дня вступления в силу указа Главы Республики Алтай о награждении наградой Республики Алтай (ст. 17 Закона Республики Алтай от 18 октября 2005 года № 73-РЗ). Награды Республики Алтай, нагрудные знаки к почетным званиям Республики Алтай, документы к ним вручаются Главой Республики Алтай или по его поручению его заместителями, иными должностными лицами. Вручение наград Республики Алтай, нагрудных знаков к почетным званиям Республики Алтай, документов к ним осуществляется в торжественной обстановке. Предусматривается также, что награда Республики Алтай, нагрудный знак к почетному званию Республики Алтай, документы к ним вручаются лично гражданину, награжденному наградой Республики Алтай. В исключительных случаях, при наличии уважительных причин, когда невозможно личное присутствие гражданина, удостоенного награды Республики Алтай, награда Республики Алтай, нагрудный знак к почетному званию Республики Алтай, документы к ним могут быть вручены его близким родственникам.

Выдача дубликатов нагрудных знаков к почетным спортивным званиям по национальным видам спорта осуществляется в следующем порядке. В Республике Тыва дубликаты грамоты о присвоении почетного звания, нагрудного знака, по общему правилу, не выдаются. Однако они могут быть выданы лишь, в порядке исключения, в случае их утраты в результате стихийного бедствия либо при других обстоятельствах, когда награжденный не мог предотвратить их утрату (ст. 18 Закона Рес-

публики Тыва от 24 декабря 1992 года № 388).

В соответствии со ст. 18 Закона Республики Алтай от 18 октября 2005 года № 73-РЗ выдача дубликатов наград Республики Алтай, нагрудных знаков к почетным званиям Республики Алтай, документов, подтверждающих награждение наградами Республики Алтай допускается в случае утраты удостоверения о награждении, нагрудного знака к почетному званию Республики Алтай в результате стихийного бедствия либо при других обстоятельствах, когда не было возможности предотвратить их утрату. Ходатайство о выдаче соответствующего дубликата подается в комиссию по государственным наградам при Главе Республики Алтай. Решение о выдаче либо отказе в выдаче дубликата принимается указанной комиссией в тридцатидневный срок со дня поступления указанного ходатайства. В случае отказа в удовлетворении ходатайства причины отказа в течение десяти дней со дня его принятия сообщаются заявителю.

Устанавливается следующий *порядок лишения присвоенного почетного спортивного звания* по национальным видам спорта.

В Республике Тыва лишение государственных наград Республики Тыва может быть произведено Главой — Председателем Правительства Республики Тыва в случаях осуждения за уголовно наказуемые преступления награжденного лица по представлению суда (ст. 20 Закона Республики Тыва от 24 декабря 1992 года № 388). В случае его реабилитации по решению суда соответствующая награда подлежит возврату награжденному. О лишении государственных наград Глава — Председатель Правительства Республики Тыва издает указы. При этом нагрудные знаки к почетным званиям, принадлежащие лицу, лишенному государственных наград, также подлежат возврату.

Закон Республики Алтай от 18 октября 2005 года № 73-РЗ предусматривает, что лишение наград Республики Алтай может быть произведено Главой Республики Алтай в случае вступления в силу обвинительного приговора суда в отношении лица, удостоенного награды Республики Алтай (ст. 19). При отмене приговора, на основании которого лицо лишено награды Республики Алтай, Глава Республики Алтай принимает решение о восстановлении данного лица в правах на награду республики.

Следует также отметить следующие специфические положения, включенные в рассматриваемые законы субъектов Российской Федерации. Так, Закон Республики Тыва от 24 декабря 1992 года № 388 предусматривает *возможность присвоения государственных наград* (в том числе почетного спортивного звания по национальному виду спорта) *посмертно* (ст. 11). Устанавливается, что нагрудные знаки к почетным званиям Республики Тыва умерших награжденных граждан и награжденных посмертно, а также документы об их награждении передаются их семьям. При отсутствии наследников умершего награжденного его награды и соответствующие документы хранятся в отделе наград Канцелярии Председателя Правительства и Правительства Республики Тыва.

Кроме того, указанный Закон Республики Тыва включает отсылочную норму об *ответственности за незаконные действия в отношении нагрудных знаков,* которые выдаются лицам, удостоенным присвоения почетных спортивных званий по национальным видам спорта (ст. 22). В частности, устанавливается, что учреждение и изготовление нагрудных знаков, имеющих по внешнему виду сходство с нагрудными знаками к почетным званиям Республики Тыва, а равно их ношение, присвоение или совершение иных незаконных действий по отношению к государственным наградам влечет ответственность в соответствии с действующим законодательством.

В Законе Республики Алтай от 18 октября 2005 года № 73-РЗ определяется *общий порядок изготовления, учета и хранения нагрудных знаков* к почетным званиям и удостоверений к наградам Республики Алтай. Предусматривается, что изготовление, учет и хранение нагрудных знаков к почетным званиям и удостоверений к наградам Республики Алтай производится по заказу Правительства Республики Алтай (ст. 21 Закона Республики Алтай от 18 октября 2005 года № 73-РЗ). Нагрудные знаки к почетным званиям Республики Алтай и удостоверения к наградам Республики Алтай имеют номера. Учет и хранение нагрудных знаков к почетным званиям Республики Алтай и удостоверений к наградам Республики Алтай осуществляется комиссией по государственным наградам при Главе Республики Алтай.

Анализ законов субъектов Российской Федерации, в которых урегулированы вопросы об условиях и порядке присвоения почетных спортивных званий по национальным видам спорта, показал, что указанная сфера общественных отношений регламентируется далеко

не во всех субъектах Российской Федерации. Как правило, субъектами Российской Федерации почетные спортивные звания по национальным видам спорта справедливо рассматриваются в качестве видов почетных званий соответствующих субъектов Российской Федерации. Почетные звания, как известно, являются государственными наградами субъектов Российской Федерации.

В настоящее время ни один субъект Российской Федерации не принял самостоятельный закон, предметом регулирования которого будут общественные отношения, касающиеся условий и порядка присвоения почетных спортивных званий по национальным видам спорта. Однако принятие такого закона достаточно перспективно и не противоречит федеральному законодательству. Как представляется, данный закон позволит поддержать виды спорта, традиционные для определенных национальностей, проживающих на территории конкретного субъекта Российской Федерации, повысить интерес молодежи к этим видам спорта, а также способствовать сохранению и развитию национальной самобытности соответствующих народов.

---

1. Собрание законодательства РФ. 2007. № 50, ст. 6242.

2. См., например: п. 3 ч. 1 ст. 2 Закона Сахалинской области от 1 августа 2008 г. № 76-ЗО «О физической культуре и спорте в Сахалинской области»; ч. 4 ст. 11 Закона Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 108-оз «О физической культуре и спорте в Иркутской области»; п. 3 ч. 1 ст. 4 Закона Республики Хакасия от 8 ноября 2010 г. № 102-ЗРХ «О физической культуре и спорте в Республике Хакасия»; подп. 1 п. 1 ст. 3 Закона Красноярского края от 21 декабря 2010 г. № 11-5566 «О физической культуре и спорте в Красноярском крае».

3. См., например: ч. 4 ст. 17^{1} Закона Республики Бурятия от 1 февраля 1996 г. № 250-1 «О физической культуре и спорте»; ч. 4 ст. 16 Закона Республики Марий Эл от 30 декабря 2008 г. № 81-З «О физической культуре и спорте в Республике Марий Эл».

4. Пункт 3 ч. 1 ст. 4 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 26 июля 2010 г. № 60-РЗ «О регулировании отношений в сфере физической культуры и спорта в Кабардино-Балкарской Республике».

5. См., например: ч. 5 ст. 14 Закона Республики Татарстан от 8 октября 2008 г. № 99-ЗРТ «О физической культуре и спорте»; ч. 3 ст. 33 Закона Республики Саха (Якутия) от 18 июня 2009 г. 696-З № 327-IV «О физической культуре и спорте в Республике Саха (Якутия)».

6. *Тимошин Ю.В.* Некоторые вопросы наследования государственных наград. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

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

Организация перевозки пассажиров и багажа легковым такси: правовые аспекты

Федеральный закон от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1] (далее — Федеральный закон № 69-ФЗ) существенно изменил порядок деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозку пассажиров и багажа легковым такси. Главным новшеством является введение разрешительного порядка осуществления указанного вида деятельности.

В соответствии с ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 69-ФЗ деятельность по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории субъекта Российской Федерации осуществляется при условии получения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, выдаваемого уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. В Федеральном законе № 69-ФЗ также содержатся условия выдачи такого разрешения:

1) наличие у юридического лица или индивидуального предпринимателя на праве собственности или на условиях лизинга транспортных средств, предназначенных для оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси (ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 69-ФЗ);

2) соблюдение требований, предъявляемых к легковому такси, перечисленных в п. 1 ч. 16 ст. 9 Федерального закона № 69-ФЗ:

— легковое такси должно проходить государственный технический осмотр каждые шесть месяцев;

— легковое такси должно иметь на кузове (боковых поверхностях кузова) цветографическую схему, представляющую собой композицию из квадратов контрастного цвета, расположенных в шахматном порядке;

— легковое такси должно соответствовать единой цветовой гамме кузова в случае установления такого требования законами субъектов Российской Федерации;

— легковое такси должно иметь на крыше опознавательный фонарь оранжевого цвета;

— легковое такси должно быть оборудовано таксометром;

3) соблюдение требования, предъявляемого к водителю легкового такси, о водительском стаже не менее трех лет, подтвержденного документами, предусмотренными трудовым или гражданским законодательством, либо общем водительском стаже не менее пяти лет (п. 2 ч. 16 ст. 9 Федерального закона № 69-ФЗ);

4) выполнение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, осуществляющим деятельность по оказанию услуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, обязанностей, закрепленных в п. 3 ч.16 ст. 9 Федерального закона № 69-ФЗ):

— обеспечивать техническое обслуживание и ремонт легковых такси;

— проводить контроль технического состояния легковых такси перед выездом на линию;

— обеспечивать прохождение водителями легковых такси предрейсового медицинского осмотра.

Немаловажная роль в процессе организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси отводится органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, Федеральным законом № 69-ФЗ предполага-

ется регулирование отдельных правоотношений в указанной области законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Во-первых, согласно ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ разрешение на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси выдается при условии соответствия требованиям, установленным не только указанным Федеральным законом, но и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. В соответствии с подп. «в» п. 1 ч. 16 ст. 9 Федерального закона № 69-ФЗ легковое такси должно соответствовать единой цветовой гамме кузова в случае установления такого требования законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, субъект Российской Федерации вправе при необходимости в законодательном акте установить требование об единой цветовой гамме кузова легкового такси. Вместе с тем следует отметить, что в субъектах Федерации данную возможность реализовывать не спешат. Так, из 26 принятых на настоящий момент региональных законов только в шести установлена единая цветовая гамма кузова легковых такси. При этом в пяти субъектах Российской Федерации (Еврейская автономная область [2], Кировская, Нижегородская, Пензенская области и Ставропольский край) это желтый цвет, а в Краснодарском крае — белый*.

Несмотря на исчерпывающий перечень требований, закрепленных в ч. 16 ст. 9 Федерального закона № 69, и четко определенное полномочие субъектов Российской Федерации по установлению таких требований, некоторые региональные законодатели довольно подробно регулируют обозначенные вопросы.

Например, в ст. 3 Закона Пензенской области «Об организации деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории Пензенской области» [3] и ст. 5 Закона Нижегородской области «Об условиях осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковыми такси на территории Нижегородской области» [4] определены требования, предъявляемые к легковым такси, к водителям легковых такси, хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность по оказанию услуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси. При этом продублированы положения ч. 16 ст. 9 Федерального закона № 69.

В Законе Республики Тыва «О требованиях к перевозкам пассажиров легковыми такси на территории Республики Тыва» [5], Законе Томской области «О требованиях к перевозкам пассажиров легковыми такси на территории Томской области» [6] и Законе Краснодарского края «Об организации транспортного обслуживания населения легковыми такси в Краснодарском крае» [7] наряду с дублированием положений федерального законодательства предусмотрен ряд дополнительных требований к легковым такси. Так, к квалификационным требованиям к водителю легкового такси относятся (в Краснодарском крае предусмотрено только второе требование):

1) наличие водительского удостоверения на право управления транспортным средством соответствующей категории;

2) водительский стаж не менее трех лет, подтвержденный документами, предусмотренными трудовым или гражданским законодательством, либо общий водительский стаж не менее пяти лет (Томская область, Краснодарский край) и водительский стаж не менее трех лет, исчисляемый с даты выдачи удостоверения на право управления транспортным средством (Республика Тыва);

3) отсутствие медицинских противопоказаний к управлению транспортными средствами.

Следует отметить, что первое и третье требование предъявляются федеральным законодательством не только к водителям легковых такси, но и к водителям транспортных средств в целом, что отражено в Правилах дорожного движения [8]. Что касается второго требования, то оно в законах Томской области и Краснодарского края является дублированием правила, установленного п. 2 ч. 16 ст. 9 Федерального закона № 69-ФЗ, и ничего нового не предусматривает, а в Законе Республики Тыва противоречит федеральному законодательству в той части, в которой не разграничивает общий водительский стаж со стажем водителя транспортных средств, предназначенных для перевозки пассажиров.

В п. 3 ч. 1 ст. 7 Закона Краснодарского края «Об организации транспортного обслуживания населения легковыми такси в Краснодарском крае» [9] также предусмотрено прохождение водителем легкового такси обу-

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

чения и стажировки в соответствии с действующим законодательством. В законе Томской области «О требованиях к перевозкам пассажиров легковыми такси на территории Томской области» [10] (ч. 3 ст. 6) содержится правило о том, что водители, имеющие перерыв в водительской деятельности более одного года, допускаются к управлению легковым такси после прохождения стажировки в соответствии с действующим законодательством.

В целом, характеризуя приведенные выше положения региональных законов, отметим, что с учетом положений п. «к» ч. 1 ст. 72, ст. 75 Конституции Российской Федерации, ст. 9 Федерального закона № 69 (не предусматривающей участия законодателя субъекта Российской Федерации в установлении таких требований) подобное регулирование правомерным признать нельзя.

Отдельными региональными законами устанавливается перечень документов, необходимых для осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси (например, в законах Республики Тыва, Краснодарского края и Томской области). Указанный перечень основывается на требованиях, которые предусмотрены ч. 16 ст. 9 Федерального закона № 69-ФЗ. Однако установление такого перечня на уровне закона не представляется целесообразным, поскольку можно не учесть какие-нибудь документы, необходимые для проверки исполнения обозначенных требований, либо может измениться наименование самого документа, что, в свою очередь, потребует внесения изменений в региональный закон, а это процедурно значительно сложнее, нежели изменение подзаконного акта.

Во-вторых, согласно ч. 17 ст. 9 Федерального закона № 69-ФЗ к правоотношениям, связанным с осуществлением контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность по оказанию услуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, требований, установленных данным Федеральным законом (за исключением правоотношений, возникающих при осуществлении контроля за соблюдением указанных требований непосредственно в процессе перевозки пассажиров и багажа легковым такси), применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [11] (далее — Федеральный закона № 294-ФЗ) с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных указанной статьей. В п. 4 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ предусмотрено, что особенности организации и проведения проверок при осуществлении государственного надзора и контроля при осуществлении перевозок пассажиров и багажа легковым такси в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомления о проведении внеплановой выездной проверки, могут устанавливаться другими федеральными законами. В соответствии с ч. 18 ст. 9 Федерального закона № 69-ФЗ, вступающей в силу с 1 сентября 2011 г., порядок осуществления контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, установленных ч. 16 указанной статьи, определяется законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, субъект Российской Федерации обязан законодательно урегулировать порядок осуществления контроля в обозначенной сфере. При этом нет однозначного понимания, что охватывается понятием «порядок осуществления контроля», необходимо ли в соответствующий закон субъекта Российской Федерации включать нормы, регламентирующие предмет, основания проверок, сроки и периодичность их проведения, уведомление о проведении внеплановой выездной проверки.

Как показывает анализ законодательных актов субъектов Российской Федерации, в основном региональный законодатель использует отсылочный способ правового регулирования обозначенных вопросов. К примеру, в Республике Коми, Ставропольском крае, Омской, Новгородской, Магаданской и Саратовской областях предусмотрено, что контроль за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований обеспечения безопасности пассажиров легкового такси и идентификации легковых такси по отношению к иным транспортным средствам на территории субъекта Российской Федерации осуществляется посредством плановых и внеплановых проверок, которые проводятся в порядке, установленном Федеральным законом № 294-ФЗ. В законе Ставропольского края дополнительно к этому указывается, что организация и проведение контроля осуществляются органом исполнительной власти

Ставропольского края, уполномоченным в сфере транспорта (ч. 1 ст. 2).

Следует признать, что такая лаконичность регионального законодателя вполне объяснима — в условиях детальной регламентации исследуемых общественных отношений федеральным законодателем, закрепление в законах субъектов Российской Федерации каких-либо правил приведет либо к дублированию положений нормативных правовых актов Российской Федерации (как, например, в законах Республики Коми (ст. 1), Омской области (ст. 4), Краснодарского края (ст. 8.1), либо к противоречию таких положений федеральному законодательстве.

В-третьих, в целях совершенствования организации транспортного обслуживания населения, оптимизации транспортной нагрузки на улично-дорожную сеть законом субъекта Российской Федерации может устанавливаться максимальное количество транспортных средств, используемых для оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси (ч. 23 ст. 9 Федерального закона № 69-ФЗ). В силу прямого указания Федерального закона № 69-ФЗ данное правовое регулирование будет актуальным с 1 июля 2015 года.

В случае установления максимального количества транспортных средств, используемых для оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, законодательством субъекта Российской Федерации следует урегулировать вопросы проведения аукциона, проводимого для выдачи разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси в случае, если количество поданных заявлений на выдачу разрешений превышает максимальное количество легковых такси (ч. 24 ст. 9 Федерального закона № 69-ФЗ).

Вместе с тем необходимо обратить внимание на сложности, которые могут возникнуть при регламентации вопросов, связанных с проведением аукционов. Согласно ч. 4 ст. 447 Гражданского кодекса Российской Федерации [12] выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену. Однако вопрос о цене в данном случае следует признать неуместным, поскольку разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси предоставляются не на возмездной основе (кто больше заплатит).

В Федеральном законе № 69-ФЗ также определяются некоторые полномочия высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. В частности, высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации должны быть определены форма и порядок выдачи разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси (ч. 8 ст. 9 Федерального закона № 69-ФЗ). На сегодняшний день практически во всех субъектах Российской Федерации приняты соответствующие нормативные правовые акты. При этом различаются механизмы выдачи разрешений, закрепленные указанными актами.

Так, в некоторых субъектах Российской Федерации при выдаче разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси предусмотрена не только проверка документов, но и обязательный осмотр легковых такси уполномоченным органом [13]. Например, в соответствии с п. 14 Порядка выдачи и переоформления разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, утвержденного Постановлением губернатора Владимирской области от 8 августа 2011 г. № 811 «О мерах по реализации Федерального закона от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», уполномоченный орган в течение трех дней с даты регистрации заявления производит осмотр транспортного средства, которое предполагается использовать в качестве легкового такси, в ходе которого устанавливается:

— дата прохождения последнего технического осмотра (период времени с даты последнего технического осмотра не должен превышать шести месяцев);

— наличие на кузове (боковых поверхностях кузова) цветографической схемы, представляющей собой композицию из квадратов контрастного цвета, расположенных в шахматном порядке;

— наличие на крыше и соответствие расположения опознавательного фонаря оранжевого цвета и нанесенной на него цветографической схемы нормативным требованиям;

— наличие таксометра, возможность расчета при помощи таксометра стоимости перевозки исходя из установленных тарифов на единицу пробега и (или) единицу времени пользования транспортным средством.

Указанный осмотр транспортного средства производится на специально отведенной уполномоченным органом для этих целей площадке.

Во многих регионах России разрешение на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси выдается после проведения лишь документальной проверки исполнения требований ч. 16 ст. 9 Федерального закона № 69-ФЗ. Например, в соответствии с п. 15, 17 Порядка выдачи и переоформления разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории Московской области, утвержденного Постановлением правительства Московской области от 15 июля 2011 г. № 711/26 «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси на территории Московской области», разрешение выдается в течение трех рабочих дней со дня, следующего за днем подачи заявления и необходимых документов. Уполномоченный орган вправе отказать в выдаче разрешения в случае несоответствия сведений, указанных в заявлении, сведениям, содержащимся в документах, прилагаемых к заявлению.

Сравнивая приведенные выше механизмы выдачи разрешений, следует отметить, что первый из них в полной мере позволит исполнить предписания Федерального закона № 69-ФЗ, поскольку проверить соблюдение требований ч. 16 ст. 9 Федерального закона № 69-ФЗ возможно лишь путем проведения в комплексе как документальной, так и фактической проверки. Что касается второй модели организации работы по выдаче разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, предполагающей проведение только документальной проверки, принимая во внимание ограниченность административного ресурса (недостаточное количество государственных служащих соответствующего уполномоченного органа, отсутствие необходимой материально-технической базы и т. д.), следует признать возможность ее использования лишь в переходный период, когда в максимально короткие сроки необходимо приять решения о выдаче разрешений на значительное количество легковых такси, уже задействованных в пассажирских перевозках. Также представляется разумным рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность передачи полномочий по выдаче разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси органам местного самоуправления, которые с меньшими затратами могут организовать фактический осмотр легковых такси.

Подводя итог, отметим, что в настоящее время началось реформирование организации перевозки пассажиров и багажа легковым такси. Установленный Федеральным законом № 69-ФЗ разрешительный порядок осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси по своей правовой природе ничем не отличается от механизма лицензирования, широко применяемого во многих зарубежных странах (Испания, Канада, США, Великобритания, Япония [14]). Однако построить высокоорганизованную систему транспортного обслуживания можно только при надлежащем правовом регулировании обозначенной сферы, которое, как показал проведенный анализ, нуждается в совершенствовании.

---

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 17, ст. 2310.

2. В Еврейской автономной области даже принят отдельный закон (помимо закона, регулирующего порядок осуществления контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, предъявляемых к осуществлению деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси), устанавливающий единую цветовую гамму для легкового такси.

3. Об организации деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории Пензенской области : закон Пензенской области от 30 июня 2011 года № 2083-ЗПО.

4. Об условиях осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковыми такси на территории Нижегородской области : закон Нижегородской области от 9 августа 2011 года № 107-З.

5. О требованиях к перевозкам пассажиров легковыми такси на территории Республики Тыва : закон Республики Тыва от 4 апреля 2011 года № 525-ВХ-1.

6. О требованиях к перевозкам пассажиров легковыми такси на территории Томской области : закон Томской области от 9 марта 2010 г. № 35-ОЗ.

7. Об организации транспортного обслуживания населения легковыми такси в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 27 марта 2007 года № 1217-КЗ (с посл. изм. от 19 июля 2011 г.).

8. О Правилах дорожного движения : постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 (с посл. изм. 6 окт. 2011 г.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47, ст. 4531.

9. Об организации транспортного обслуживания населения легковыми такси в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 27 марта 2007 года № 1217-КЗ (с посл. изм. от 19 июля 2011 г.).

10. О требованиях к перевозкам пассажиров легковыми такси на территории Томской области : закон Томской области от 9 марта 2010 г. № 35-ОЗ.

11. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (с посл. изм. от 18 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6249.

12. Гражданский кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с посл. изм. 6 апреля 2011 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301.

13. См., например: п. 14 Порядка выдачи и переоформления разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, утвержденного Постановлением губернатора Владимирской области от 8 августа 2011 г. № 811 «О мерах по реализации Федерального закона от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; п. 3.1 Порядка выдачи разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси в Ульяновской области, утвержденного Постановлением правительства Ульяновской области от 30 августа 2011 г. № 417-П «О мерах по реализации Федерального закона от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; п. 2.1. Порядка выдачи и переоформления разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории Ярославской области, утв. Постановлением правительства Ярославской области от 15 августа 2011 г. № 598-п «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси на территории Ярославской области».

14. *Федин Д.В.* Анализ зарубежного опыта регулирования таксомоторных перевозок // Транспортное право. 2008. № 4.

Р.Ю. Хертуев

Правовое регулирование осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения

В соответствии со ст. 14—16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] к вопросам местного значения муниципального образования относятся дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и функционирование парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Таким образом, полномочия муниципальных образований касаются исключительно использования автомобильных дорог общего пользования местного значения. В соответствии с ч. 9—11 ст. 5 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ (в ред. от 18 июля 2011 г.) «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности) [2] автомобильными дорогами общего пользования местного значения являются автомобильные дороги общего пользования в границах муниципального образования, за исключением автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог.

Развернутый перечень полномочий органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности установлен в ст. 13 Федерального закона об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности, в соответствии с которой к полномочиям органов местного самоуправления относятся:

— осуществление муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения;

— разработка основных направлений инвестиционной политики в области развития автомобильных дорог местного значения;

— принятие решений об использовании на платной основе автомобильных дорог общего пользования местного значения, участков указанных автомобильных дорог и о прекращении такого использования;

— принятие решений о создании и об использовании на платной основе парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения, и о прекращении такого использования;

— установление порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения;

— установление размера платы за пользование на платной основе парковками (парковочными местами), расположенными на автомобильных дорогах общего пользования местного значения;

— определение методики расчета и максимального размера платы за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам общего пользования местного значения, платным участкам указанных автомобильных дорог, за пользование на платной основе парковками (парковочными местами), расположенными на автомобильных дорогах общего пользования местного значения;

— утверждение перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения, перечня автомобильных дорог необщего пользования местного значения;

— осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения;

— определение размера вреда, причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов, при движении по автомобильным дорогам общего пользования местного значения;

— установление стоимости и перечня услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения;

— использование автомобильных дорог при организации и проведении мероприятий по гражданской обороне, мобилизационной подготовке в соответствии с законодательством Российской Федерации, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций на автомобильных дорогах в соответствии с законодательством Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

— информационное обеспечение пользователей автомобильными дорогами общего пользования местного значения;

— утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог местного значения и правил расчета размера ассигнований местного бюджета на указанные цели.

Приведенный выше перечень полномочий органов местного самоуправления не является исчерпывающим, так как органы местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности могут реализовывать и иные полномочия в соответствии с Федеральным законом об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности, другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Так, например, ст. 8 Федерального закона об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности установлено, что органы местного самоуправления присваивают идентификационные номера автомобильным дорогам местного значения.

В целях реализации установленной компетенции в указанной сфере, органами местного самоуправления приняты соответствующие муниципальные нормативные правовые акты [3]. При этом по объему правового регулирования можно выделить две основные группы муниципальных нормативных правовых актов.

К первой группе относятся нормативные правовые акты, названия которых указывают на комплексный характер регулирования («Об осуществлении дорожной деятельности», «Об организации дорожной деятельности», «О дорожной деятельности»). Большинство комплексных муниципальных нормативных правовых актов об использовании автомобильных дорог и осуществлении дорожной деятельности приняты в форме решения представительного органа местного самоуправления [4].

В отдельных муниципальных образованиях нормативные правовые акты в сфере дорожной деятельности приняты постановлением администрации муниципального образования [5]. В некоторых муниципальных образованиях комплексные нормативные правовые акты об использовании автомобильных дорог и осуществлении дорожной деятельности приняты в форме постановления главы муниципального образования [6]; в одном муниципальном образовании подобный акт оформлен постановлением главы администрации муниципального образования [7]. В целом, следует отметить, что в названии указанной группы муниципальных нормативных правовых актов зачастую используется слово «положение» (положение об осуществлении дорожной деятельности, положение о дорожной деятельности, положение об организации дорожной деятельности).

Комплексные муниципальные нормативные правовые акты в сфере использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности во многом дублируют положения Федерального закона об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности. Причем объем муниципальных нормативных правовых актов напрямую зависит от степени дублирования положений указанного федерального закона. Так, например, решение Совета депутатов Тюкалинского муниципального района Омской области «О Положении о дорожной деятельности в Тюкалинском муниципальном районе Омской области» в максимальной степени воспроизводит нормы федерального закона. В указанном акте устанавливаются:

— виды автомобильных дорог местного значения;

— собственность на автомобильные дороги;

— наименования автомобильных дорог и их идентификационные номера;

— исчисление протяженности автомобильных дорог;

— единый государственный реестр автомобильных дорог;

— полномочия органов местного самоуправления в области использования автомо-

бильных дорог и осуществления дорожной деятельности;

— планирование дорожной деятельности и осуществление дорожной деятельности;

— проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт автомобильных дорог;

— содержание автомобильных дорог и ремонт автомобильных дорог;

— прокладка и переустройство инженерных коммуникаций в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог;

— строительство, реконструкция, капитальный ремонт пересечения автомобильной дороги с другими автомобильными дорогами и примыкания автомобильной дороги к другой автомобильной дороге;

— обеспечение автомобильных дорог объектами дорожного сервиса;

— мобилизационная подготовка автомобильных дорог;

— предоставление земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, для размещения автомобильных дорог;

— полоса отвода автомобильной дороги и придорожные полосы автомобильных дорог;

— требования к использованию автомобильных дорог, права пользователей автомобильными дорогами, обязанности пользователей автомобильными дорогами и иных лиц, осуществляющих использование автомобильных дорог;

— временное ограничение или прекращение движения транспортных средств по автомобильным дорогам;

— движение по автомобильным дорогам транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов;

— финансовое обеспечение расходных обязательств муниципального района по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения;

— решение об использовании автомобильной дороги на платной основе, обеспечение альтернативного бесплатного проезда, строительство, реконструкция и использование платных автомобильных дорог на основе концессионных соглашений, использование платной автомобильной дороги, право льготного проезда или проезда без взимания платы по платным автомобильным дорогам, прекращение и приостановление использования платной автомобильной дороги;

— ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

Вторая группа муниципальных нормативных правовых актов в сфере дорожной деятельности включает в себя акты, регулирующие отдельные вопросы осуществления дорожной деятельности. Так, во многих муниципальных образованиях приняты нормативные правовые акты, касающиеся содержания и ремонта автомобильных дорог местного значения. Причем в большинстве случаев такие акты утверждаются исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления [8]. В некоторых муниципальных образованиях нормативные правовые акты о содержании и ремонте автомобильных дорог приняты главой муниципального образования [9] либо представительным органом местного самоуправления [10]. Примечательно, что в наименовании многих муниципальных нормативных правовых актов о содержании и ремонте автомобильных дорог местного значения используется слово «правила» [11].

Кроме муниципальных нормативных правовых актов о содержании и ремонте автомобильных дорог, в муниципальных образованиях принимаются также акты, регламентирующие иные вопросы осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения. Так, практически в каждом муниципальном образовании самостоятельным правовым актом утверждены перечни автомобильных дорог общего пользования местного значения [12]. В муниципальных образованиях самостоятельными актами устанавливаются показатели размера вреда, причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов, при движении по автомобильным дорогам общего пользования местного значения [13]. В отдельных муниципальных образованиях можно встретить нормативные правовые акты о контроле за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения [14], об использовании полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог [15].

В целом, приведенные выше муниципальные правовые акты об автомобильных дорогах и об осуществлении дорожной деятельности регулируют следующие основные вопросы.

Общие положения. В отдельных муниципальных нормативных правовых актах можно встретить нормы, определяющие цели правового регулирования данной сферы общественных отношений, а также основные дефиниции, используемые в муниципальном норма-

тивном правовом акте [16]. При этом муниципальными нормативными правовыми актами, как правило, дублируются легальные дефиниции, установленные Федеральным законом об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности. Однако в некоторых случаях муниципальные нормативные правовые акты вводят собственные понятия. Так, решением Кирсановского городского Совета народных депутатов Тамбовской области «Об утверждении Положения о дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения на территории города Кирсанова» даны легальные определения следующим понятиям: срок службы дорожного полотна, межремонтные сроки, покрытие дороги, совершенствованное дорожное покрытие.

Полномочия органов местного самоуправления. Практически в каждом муниципальном акте установлены полномочия органов местного самоуправления в сфере использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности. При этом в большинстве случаев муниципальными актами устанавливаются полномочия исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Например, решением Искательского поселкового Совета муниципального образования «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей» «Об утверждении Положения о дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах МО «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей» установлено, что к ведению администрации муниципального образования «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей» по организации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения относятся:

— осуществление анализа, прогнозирования, планирования, регулирования, контроля состояния в области дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности;

— владение, пользование и распоряжение автомобильными дорогами общего пользования местного значения и осуществление расходов на их содержание;

— принятие решений об использовании на платной основе автомобильных дорог общего пользования местного значения и о прекращении такого использования;

— принятие в пределах своей компетенции муниципальных правовых актов, регламентирующих отношения по организации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения;

— утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения и правил расчета размера ассигнований местного бюджета на указанные цели на соответствующий финансовый период;

— утверждение перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения муниципального образования «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей»;

— присвоение идентификационных номеров автомобильным дорогам общего пользования местного значения;

— присвоение по согласованию с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации наименований автомобильным дорогам общего пользования местного значения;

— заключение с организациями независимо от правовой формы собственности договоров о сотрудничестве и муниципальных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд;

— обеспечение формирования и размещения муниципального заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, а также контроля исполнения муниципального заказа в сфере дорожной деятельности;

— определение размера вреда, причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов, при движении по автомобильным дорогам общего пользования местного значения;

— использование автомобильных дорог при организации и проведении мероприятий по гражданской обороне, мобилизационной подготовке в соответствии с законодательством Российской Федерации, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций на автомобильных дорогах в соответствии с законодательством Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

— разработка долгосрочных муниципальных программ по организации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей»;

— организация проведения научно-исследовательских работ;

— информационное обеспечение пользователей автомобильными дорогами общего пользования местного значения.

Лишь в отдельных муниципальных актах определены также и полномочия отраслевых структурных подразделений местной администрации. Так, постановление администрации муниципального образования город Надым «Об утверждении Положения об осуществлении дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования город Надым» устанавливает полномочия администрации муниципального образования и полномочия уполномоченного органа местного самоуправления, при этом к полномочиям последнего отнесены:

— осуществление контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения;

— осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения;

— использование автомобильных дорог при организации и проведении мероприятий по гражданской обороне, мобилизационной подготовке в соответствии с законодательством Российской Федерации, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на автомобильных дорогах местного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

— осуществление информационного обеспечения пользователей автомобильными дорогами общего пользования местного значения.

Полномочия отраслевого структурного подразделения местной администрации установлены постановлением администрации города Покачи «Об утверждении Положения о дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах города Покачи». Однако кроме полномочия комитета по управлению муниципальным имуществом администрации города и функции управления по вопросам безопасности, гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций администрации города, указанным муниципальным актом установлены также и функции муниципального учреждения «Управление капитального строительства», к которым относятся вопросы организации:

— проектирования автомобильных дорог;

— строительства автомобильных дорог;

— реконструкции автомобильных дорог;

— капитального ремонта автомобильных дорог.

Отметим, что в некоторых муниципальных актах полномочия органов местного самоуправления в данной сфере устанавливаются в общем виде, без указания на конкретный орган местного самоуправления [17].

Финансовое обеспечение. Во многих муниципальных образованиях регулируются отношения, касающиеся финансового обеспечения осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения. Практически в каждом муниципальном акте установлено, что финансовое обеспечение по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения осуществляется за счет средств местного бюджета. Некоторые муниципальные акты при финансировании дорожной деятельности устанавливают возможность привлечения инвестиций. Так, решением собрания представителей г. Каменки Каменского района «Об утверждении Положения «Об осуществлении дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах города Каменки Каменского района Пензенской области» дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения осуществляется за счет средств бюджета города Каменки Каменского района Пензенской области, иных предусмотренных законодательством Российской Федерации источников финансирования, а также средств физических или юридических лиц, в том числе средств, привлеченных в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях.

Следует отметить, что вопросы финансирования являются одними из основных в предмете правового регулирования некоторых муниципальных нормативных правовых актов. Так, в отдельных муниципальных нормативных правовых актах урегулированы только два основных вопроса: полномочия органов местного самоуправления и финансовое обеспечение дорожной деятельности [18].

Порядок осуществления дорожной деятельности. Основу большинства муниципальных нормативных правовых актов составляют положения, определяющие порядок осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

Положения муниципальных нормативных правовых актов о дорожной деятельности в большинстве случаев дублируют нормы гл. 3 Фе-

дерального закона об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности, которая называется «Дорожная деятельность». Муниципальными актами определяются виды работ, входящие в дорожную деятельность, а также устанавливаются отдельные требования, касающиеся производства указанных видов работ.

Так, решением Магаданской городской думы «О Положении о дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования «Город Магадан» установлено, что дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения включает в себя:

— планирование;
— проектирование;
— строительство;
— реконструкцию;
— ремонт;
— капитальный ремонт;
— содержание автомобильных дорог;
— прокладку и переустройство инженерных коммуникаций в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог;
— строительство, реконструкцию, капитальный ремонт пересечения автомобильной дороги с другими автомобильными дорогами и примыкания автомобильной дороги к другой автомобильной дороге;
— обеспечение автомобильных дорог объектами дорожного сервиса;
— мобилизационную подготовку автомобильных дорог.

Однако в некоторых муниципальных актах виды работ, включаемые в дорожную деятельность, сформулированы иным образом. Например, решение Кирсановского городского Совета народных депутатов Тамбовской области «Об утверждении Положения о дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения на территории города Кирсанова» устанавливает, что под комплексом работ по дорожной деятельности подразумевается:

— летняя и зимняя уборка проезжей части улиц и дорог, мостов и иных транспортных инженерных сооружений;
— капитальный и текущий ремонт проезжей части улиц и дорог, мостов и иных транспортных инженерных сооружений;
— организация дорожной разметки, установка, ремонт и замена дорожных знаков и указателей;
— содержание светофорных объектов.

Постановлением администрации г. Тулы «Об утверждении Положения об организации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществлении иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации на территории муниципального образования город Тула» установлено, что в рамках исполнения полномочия «Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения» выполняются следующие работы: реконструкция автомобильной дорог, капитальный ремонт автомобильной дороги, ремонт автомобильной дороги, содержание автомобильной дороги. При этом к видам работ по содержанию автомобильных дорог относятся следующие:

— содержание магистральных и второстепенных улиц (механизированное подметание от пыли и грязи, мойка объектов благоустройства, механизированная погрузка смета, срезка грунта с газонов, очистка, покраска, побелка бордюрного камня радиусов поворотов, перекрестков, в зимний период — механизированная очистка покрытий от снега, россыпь противогололедными материалами, очистка дороги от снега, погрузка и перевозка снега);
— содержание разворотных колец (механизированное подметание от пыли и грязи, мойка объектов благоустройства, механизированная погрузка смета, очистка, покраска, побелка бордюрного камня радиусов поворотов, перекрестков, вывоз мусора, закупка контейнеров, биотуалетов, в зимний период — механизированная очистка покрытий от снега, россыпь противогололедными материалами, очистка дороги от снега, погрузка и перевозка снега);
— содержание подземных переходов (подметание вручную, сбор «летучего» мусора, очистка поверхности стен от печатной продукции, промывка поверхности стен, очистка и покраска урн, обслуживание светильников, вывоз мусора);
— содержание путепроводов и мостов (механизированное подметание от пыли и грязи, мойка объектов благоустройства, механизированная погрузка смета, очистка, покраска, побелка бордюрного камня радиусов поворотов, вывоз мусора, поддержание в исправном состоянии металлических ограждений, уборка тротуаров, в зимний период — механизированная очистка покрытий от снега, россыпь противогололедными материалами, очистка дороги от снега, погрузка и перевозка снега);
— содержание остановочных павильонов

(поддержание чистоты в остановочных павильонах, их окраска, очистка от мусора, уборка посадочных площадок);

— содержание ливневой канализации (профилактическое обследование смотровых и дождеприемных колодцев, их очистка, поддержание ливневой сети в технически исправном состоянии);

— содержание площадей (механизированное подметание от пыли, смета, мойка, механизированная погрузка смета, подметание вручную, погрузка смета вручную и его вывоз, в зимний период — механизированная очистка покрытий от снега, россыпь противогололедными материалами, очистка площадей от снега, погрузка и перевозка снега);

— содержание и обслуживание средств регулирования дорожного движения;

— установка дорожных знаков;

— специализированное обследование искусственных сооружений;

— устройство дорожной разметки;

— устройство искусственных неровностей.

Наиболее подробным образом отношения, связанные с содержанием и ремонтом автомобильных дорог местного значения, урегулированы, например, в городе Тамбове. Решение Тамбовской городской думы «О Положении «О порядке содержания и ремонта автомобильных дорог местного значения городского округа — город Тамбов» регулирует следующие вопросы.

1. Планирование работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог (оценка технического состояния автомобильных дорог; комиссия по планированию проведения работ по содержанию, ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог; формирование плана разработки проектов и (или) сметных расчетов; разработка проектов и (или) сметных расчетов по ремонту или содержанию автомобильных дорог; формирование и утверждение плана проведения работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог; долгосрочные целевые программы по капитальному ремонту и ремонту автомобильных дорог; расчет ассигнований, необходимый для проведения капитального ремонта, ремонта, содержания автомобильных дорог).

2. Порядок содержания автомобильных дорог местного значения (цели и задачи содержания автомобильных дорог; виды работ и мероприятия по содержанию автомобильных дорог; подготовительные мероприятия к выполнению работ по содержанию автомобильной дороги; проведение работ по содержанию автомобильной дороги; приемка результатов выполненных работ по содержанию автомобильных дорог; устранение недостатков выполненных работ по содержанию автомобильных дорог).

3. Порядок ремонта автомобильных дорог местного значения (цели ремонта автомобильных дорог; виды работ и мероприятия по ремонту автомобильных дорог; подготовительные мероприятия к выполнению работ по ремонту автомобильной дороги; проведение работ по ремонту автомобильной дороги; приемка результатов выполненных работ по ремонту автомобильных дорог; устранение недостатков выполненных работ по ремонту автомобильных дорог.

Планирование ремонтных работ. В муниципальных нормативных правовых актах о содержании и ремонте автомобильных дорог местного значения отдельно регулируются вопросы планирования работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог. Так, Постановлением администрации города Новый Уренгой «Об утверждении Порядка ремонта и содержания автомобильных дорог местного значения муниципального образования город Новый Уренгой» указано, что перечень участков автомобильных дорог, подлежащих ремонту, определяется на основании:

— сезонных обследований, проводимых два раза в год — весной и осенью — с участием специалистов Управления ЖКК, энергетики, транспорта и связи администрации города Новый Уренгой, муниципального заказчика дорожных работ, организаций, осуществляющих содержание автомобильных дорог;

— диагностических обследований автомобильных дорог, проводимых в плановом порядке специализированными организациями.

Также указанным постановлением установлено, что при разработке сметных расчетов должны учитываться следующие приоритеты:

— проведение работ, влияющих на безопасность дорожного движения, в том числе восстановление и замена элементов удерживающих ограждений, светофорных объектов, дорожных знаков, уборка посторонних предметов с проезжей части, уборка снега и борьба с зимней скользкостью, ямочный ремонт покрытий;

— проведение работ, влияющих на срок службы элементов автомобильной дороги и входящих в ее состав дорожных сооружений, в том числе восстановление обочин, откосов земляного полотна, элементов водоотвода, приведение полосы отвода автомобильной до-

роги в нормативное состояние. При этом основными документами, разрабатываемыми Управлением совместно с муниципальным заказчиком дорожных работ при планировании дорожных работ, являются: 1) перспективный финансовый план (перечень) работ — базовый документ, который разрабатывается на срок не менее 5 лет; 2) годовой план (перечень) работ, разрабатываемый на основе конкретизации и уточнения перспективного финансового плана (перечня) работ на соответствующий финансовый год до его начала.

Приемка выполненных работ. Особенностью муниципальных актов о содержании и ремонте автомобильных дорог является тот факт, что они регулируют вопрос, связанный с приемкой выполненных работ. Так, постановлением администрации муниципального образования «Ленинский муниципальный район» «Об утверждении порядка содержания и ремонта автомобильных дорог общего пользования местного значения Ленинского муниципального района Еврейской автономной области» определен порядок деятельности приемочной комиссии и порядок приема ею выполненных работ.

Ответственность за нарушение требований в сфере осуществления дорожной деятельности. В некоторых муниципальных актах можно встретить отсылочные нормы о контроле и ответственности. Так, решением Совета депутатов муниципального образования город Кувандык Кувандыкского района Оренбургской области «О положении о дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах города Кувандыка» установлено: 1) контроль за выполнением требований положения о дорожной деятельности осуществляет администрация муниципального образования город Кувандык в соответствии с законодательством Российской Федерации; 2) лица, нарушившие требования положения о дорожной деятельности, несут гражданско-правовую, административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

В заключение отметим, что отдельными муниципальными нормативными правовыми актами регламентируются и иные вопросы осуществления дорожной деятельности. Например, Постановлением главы городского округа Котельники МО «Об утверждении Положения об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в городском округе Котельники Московской области» устанавливаются особенности использования земельных участков, предназначенных для размещения автомобильных дорог местного значения, а также порядок использования автомобильных дорог местного значения. Некоторые муниципальные нормативные правовые акты, дублируя положения федерального закона, устанавливают также положения о классификации автомобильных дорог, праве собственности на автомобильные дороги, а также об учете автомобильных дорог.

На основании вышеизложенного можно сделать несколько выводов. Первое, следует признать, что на уровне муниципальных образований сформировался достаточно большой комплекс нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере осуществления дорожной деятельности. Второе, правовое регулирование, осуществляемое указанными муниципальными нормативными правовыми актами, ориентировано исключительно на автомобильные дороги местного значения. При этом федеральное законодательство позволяет муниципальным образованиям самостоятельно определять условия и порядок использования автомобильных дорог, находящихся в муниципальной собственности и необходимых для решения вопросов местного значения. Вместе с тем, осуществляя правовое регулирование сферы дорожной деятельности, органы местного самоуправления во многом дублируют положения Федерального закона об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

---

1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 25 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

2. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ (в ред. от 18 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 2007. № 46, ст. 5553.

3. Тексты муниципальных нормативных правовых актов исследовались с использованием СПС «КонсультантПлюс».

4. См., например: решение Белогорского городского Совета народных депутатов «О положении «О дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования город Белогорск»; решение Думы Красноармейского муниципального района «Об осуществлении дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах Красноармейского муниципального района»; решение Думы Уссурийского городского округа «О Положении об организации и осуществлении дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах Уссурийского городского округа»; решение Магаданской городской Думы «О Положении о дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования «Город Магадан».

5. См., например: постановление администрации г. Ноябрьска «Об утверждении Положения об осуществлении дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования город Ноябрьск»; постановление администрации г. Тулы «Об утверждении Положения об организации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществлении иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации на территории муниципального образования город Тула»; постановление администрации муниципального образования «Смидовичский муниципальный район» ЕАО «Об утверждении положения об осуществлении дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения Смидовичского муниципального района».

6. См., например: постановление главы городского округа Котельники МО «Об утверждении Положения об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в городском округе Котельники Московской области»; постановление главы МО Надымский район «Об утверждении Положения об организации и осуществлении дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального образования Надымский район»; постановление мэра городского округа Жигулевск Самарской области «Об утверждении Положения об осуществлении дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа Жигулевск»; постановление мэра муниципального образования «Закрытое административно-территориальное образование Знаменск Астраханской области» «О Положении об организации и осуществлении дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах ЗАТО Знаменск»».

7. См. постановление главы администрации муниципального образования «Ленинский муниципальный район» ЕАО «Об утверждении положения об осуществлении дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах Ленинского муниципального района».

8. См., например: постановление администрации города Новый Уренгой «Об утверждении Порядка ремонта и содержания автомобильных дорог местного значения муниципального образования город Новый Уренгой»; постановление администрации городского округа «Об утверждении Порядка содержания и ремонта автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа Самара»; постановление администрации городского округа «Об утверждении Правил организации и проведения работ по ремонту и содержанию муниципальных автомобильных дорог местного значения в городском округе Краснотурьинск»; постановление администрации МО город Салехард «Об утверждении порядка организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог (улиц) общего пользования местного значения в муниципальном образовании город Салехард».

9. См., например: постановление главы Арамильского городского округа «Об утверждении Правил организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения в Арамильском городском округе»; постановление главы Камышловского городского округа «Об утверждении Порядка содержания и ремонта автомобильных дорог местного значения Камышловского городского округа»; постановление главы Новолялинского городского округа «Об утверждении Правил организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог местного значения на территории Новолялинского городского округа»; постановление мэра города Читы «Об утверждении Порядка организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог местного значения городского округа «Город Чита».

10. См., например: решение Думы Хвойнинского муниципального района «Об утверждении Правил организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах Хвойнинского муниципального района»; решение Думы Чудовского муниципального района «Об утверждении Правил организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах Чудовского муниципального района»; решение Совета ЗАТО Межгорье «Об утверждении Положения о содержании, ремонте и использовании автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа закрытое административно-территориальное образование город Межгорье

Республики Башкортостан»; решение Тамбовской городской думы «О Положении «О порядке содержания и ремонта автомобильных дорог местного значения городского округа — город Тамбов».

11. См., например: постановление администрации городского округа «Об утверждении Правил организации и проведения работ по ремонту и содержанию муниципальных автомобильных дорог местного значения в городском округе Краснотурьинск»; постановление администрации городского округа Заречный «Об утверждении Правил организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения»; постановление администрации городского округа Красноуральск «Об утверждении Правил организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения в границах городского округа Красноуральск»; постановление администрации Кировградского городского округа «Об утверждении Правил организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог местного значения».

12. См., например: постановление администрации города Хабаровска «Об утверждении перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа «Город Хабаровск»; постановление администрации города Владивостока «Об утверждении перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения Владивостокского городского округа»; постановление администрации города Заречного «Об утверждении перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа ЗАТО г. Заречный Пензенской области»; решение Тамбовской городской думы «Об утверждении перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа - город Тамбов и присвоении им идентификационных номеров»; постановление администрации муниципального образования «Ольский район» «Об утверждении перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения муниципального образования «Ольский район» и присвоении им идентификационных номеров».

13. См., например: постановление администрации города Хабаровска «Об утверждении показателей размера вреда, причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов, при движении по автомобильным дорогам общего пользования местного значения городского округа «Город Хабаровск»; постановление администрации города Барнаула «Об определении размера вреда, причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки крупногабаритных, опасных и тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам местного значения городского округа - города Барнаула Алтайского края»; постановление администрации г. Владивостока «О показателях размера вреда, причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам местного значения Владивостокского городского округа»; постановление администрации г. Ижевска «Об определении размера вреда, причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов, при движении таких транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования местного значения муниципального образования «Город Ижевск».

14. См., например: постановление администрации Белоярского района «Об утверждении административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения Белоярского района»; решение Думы МО г. Саянска «Об утверждении Порядка организации и осуществления контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог общего пользования местного значения муниципального образования «город Саянск».

15. См., например: решение Думы г. Саянска «О порядке установления и использования полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог местного значения муниципального образования «город Саянск»; решение Махачкалинского городского собрания «Об утверждении Порядка установления и использования придорожных полос автомобильных дорог местного значения и частных автомобильных дорог муниципального образования городской округ «город Махачкала».

16. См., например, постановление главы городского округа Котельники МО «Об утверждении Положения об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в городском округе Котельники Московской области».

17. См., например, решение Кирсановского городского Совета народных депутатов Тамбовской области «Об утверждении Положения о дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения на территории города Кирсанова».

18. См., например: решение Искательского поселкового Совета МО «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей» «Об утверждении Положения о дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах МО «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей»; постановление администрации МО город Надым «Об утверждении Положения об осуществлении дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования город Надым».

И.А. Боровикова

Практика правового регулирования антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации (информационный доклад)

Организация антикоррупционного мониторинга в России на сегодняшний день является актуальной задачей, решение которой необходимо для качественного обеспечения развернутой государственной политики противодействия коррупции в нашей стране [1]. Содержание антикоррупционного мониторинга складывается из трех составляющих направлений: наблюдение, оценка и анализ состояния дел в сфере противодействия коррупции. Правовую основу противодействия коррупции на федеральном уровне составляют Национальный план противодействия коррупции, утвержденный указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 [2], Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [3], другие нормативные правовые акты.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты специальные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок осуществления антикоррупционного мониторинга. В отдельных субъектах Российской Федерации действуют комплексные нормативные правовые акты о противодействии коррупции, которыми, в том числе, регулируется порядок осуществления антикоррупционного мониторинга. Данными нормативными актами регламентированы следующие вопросы проведения антикоррупционного мониторинга: субъекты осуществления антикоррупционного мониторинга, цели, задачи и основные направления антикоррупционного мониторинга, этапы и порядок проведения антикоррупционного мониторинга, результаты антикоррупционного мониторинга.

Понятие, цели и задачи осуществления антикоррупционного мониторинга. Под антикоррупционным мониторингом понимается система наблюдений, анализа, оценки и прогноза коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов, а также мер реализации антикоррупционной политики [4]. Целями антикоррупционного мониторинга являются оценка эффективности антикоррупционной политики, реализуемой на территории субъекта Российской Федерации [5]; обеспечение непрерывного наблюдения за реализацией мер по профилактике коррупции в субъекте Российской Федерации и осуществлению мероприятий по устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений [6].

Некоторыми региональными правовыми актами определены основные цели антикоррупционного мониторинга и цели отдельных этапов мониторинга. Так, главной целью мониторинга является формирование объективной оценки уровня коррупции в субъекте Российской Федерации для своевременного предупреждения, выявления и устранения последствий коррупционных проявлений на основе принимаемых управленческих решений. Мониторинг коррупции и коррупциогенных факторов проводится в целях своевременного приведения правовых актов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствие с действующим законодательством, обеспечения разработки и реализации антикоррупционных программ. Мониторинг мер реализации антикоррупционной политики проводится в целях обеспечения оценки эффективности указан-

ных мер, в том числе реализуемых посредством антикоррупционных программ [7].

Отдельными региональными правовыми актами определены более широкие цели антикоррупционного мониторинга: 1) установление факторов, оказывающих влияние на ситуацию в сфере противодействия коррупции, и их оценки; 2) реализация неотложных и долгосрочных мероприятий по предупреждению и устранению коррупционных проявлений; 3) информирование органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, организаций и населения о результатах, полученных при проведении антикоррупционного мониторинга [8]; 4) анализ законодательства, обобщение антикоррупционных требований законов и подзаконных актов, типология коррупционных нарушений и статистики о частоте их совершения; 5) получение объективных данных о состоянии и эффективности мер противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации; 6) информирование населения о мерах противодействия коррупционным проявлениям; 7) разработка прогнозов состояния и тенденций развития антикоррупционной политики [9]. Вместе с тем следует отметить, что при использовании данного подхода наблюдается смешение целей и задач проведения антикоррупционного мониторинга.

Как правило, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации определены следующие задачи проведения антикоррупционного мониторинга: 1) получение, накопление и систематизация достоверной информации о состоянии антикоррупционной деятельности; 2) анализ и оценка полученной информации; 3) разработка предложений по созданию эффективной системы борьбы с коррупционными проявлениями, усилению работы на отдельных ее направлениях, внесению корректив в программы противодействия коррупции [10]; 4) комплексное наблюдение за изменением состояния и уровня коррупции в субъекте Российской Федерации; 5) непрерывное наблюдение за осуществлением государственными органами субъекта Российской Федерации деятельности, связанной с коррупционными рисками; 6) своевременное выявление и прогнозирование развития негативных процессов, влияющих на уровень коррупции в государственных органах субъекта Российской Федерации; 7) оценка эффективности проводимых на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по противодействию коррупции; 8) информирование о состоянии и эффективности противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации [11]; 9) консолидация усилий субъектов антикоррупционной политики в сфере противодействия коррупции на территории субъекта Российской Федерации [12]; 10) определение неотложных и долгосрочных мероприятий по предупреждению коррупции; 11) обеспечение информирования о реализации региональной антикоррупционной политики [13]; 12) определение сфер деятельности в субъекте Российской Федерации с высокими коррупционными рисками; 13) выявление причин и условий, способствующих коррупционным проявлениям в субъекте Российской Федерации; 14) оценка влияния реализации антикоррупционных мер на коррупционную обстановку в субъекте Российской Федерации; 15) выявление ключевых направлений повышения эффективности деятельности государственных органов субъекта Российской Федерации по противодействию коррупции, упреждению возможностей возникновения и действия коррупциогенных факторов и формированию антикоррупционного общественного мнения; 16) прогнозирование возможного развития коррупционной обстановки в зависимости от тенденций социально-экономической и общественно-политической ситуации в субъекте Российской Федерации; 17) информирование органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации и населения субъекта Российской Федерации о реальном состоянии дел в работе по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации [14].

Некоторыми региональными правовыми актами установлено, что при проведении антикоррупционного мониторинга решаются следующие задачи:

— разрабатываются предложения по повышению эффективности мер по реализации антикоррупционной политики;

— разрабатываются предложения, направленные на устранение негативных явлений, выявленных при мониторинге результатов представления гражданами, поступающими на государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного харак-

тера, а также сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

— разрабатываются предложения, направленные на устранение негативных явлений, выявленных при мониторинге результатов представления государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации, замещающими должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации в органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации, сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

— разрабатываются предложения, направленные на устранение негативных явлений, выявленных при мониторинге результатов деятельности комиссий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов;

— вырабатываются предложения по повышению эффективности деятельности по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд [15].

В Республике Татарстан мониторинг коррупции призван решать следующие задачи: 1) изучение общепринятых коррупционных практик (как у взяткополучателей, так и среди взяткодателей); 2) вскрытие механизмов коррупционных сделок (от разовых до построения коррупционных сетей); 3) измерение уровня коррупции; 4) измерение структуры коррупции (по уровням и институтам власти, отраслям экономики и т. п., поиск «слабых мест»); 5) анализ факторов, способствующих коррупции; 6) выявление ресурсов антикоррупции; 7) выявление рисков антикоррупции и очагов возможного сопротивления антикоррупционной политике [16].

Основные направления антикоррупционного мониторинга. Рядом нормативных правовых актов определены направления антикоррупционного мониторинга. Как правило, антикоррупционный мониторинг в субъектах Российской Федерации осуществляется по следующим основным направлениям:

— обобщение информации о выполнении мероприятий, предусмотренных в региональной целевой программе и ведомственных планах мероприятий по противодействию коррупции, и мер по предупреждению коррупции [17]. В рамках реализации указанного направления антикоррупционного мониторинга предполагается определять следующие показатели: а) количество выполненных мероприятий, предусмотренных планом (программой) по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации; б) количество выполненных мероприятий, предусмотренных планами по противодействию коррупции в органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации [18];

— обобщение результатов проверок по фактам коррупционных правонарушений, проведенных в исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации [19];

— обобщение результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и проектов нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. Обобщение результатов антикоррупционной экспертизы предполагает определение количества проектов нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу [20];

— осуществление антикоррупционного контроля за соблюдением государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации и лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, установленных ограничений и запретов;

— осуществление антикоррупционного контроля за исполнением органами государственной власти субъекта Российской Федерации своих полномочий, а также за деятельностью органов государственной власти субъекта Российской Федерации, участвующих в исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги);

— осуществление антикоррупционного контроля за расходованием средств областного бюджета;

— изучение и анализ статистической отчетности о выявленных на территории субъекта Российской Федерации коррупционных правонарушениях;

— проведение анализа поступивших в органы государственной власти субъекта Российской Федерации жалоб и обращений граж-

дан и организаций о фактах совершения коррупционных правонарушений с целью их обобщения по существу поставленных вопросов. Данное направление предполагает определение количества обращений, поступивших по «телефону доверия» аппарата высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, по «горячей линии» высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, количества письменных обращений, поступивших в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, и их характеристик [21];

— проведение анализа публикаций о состоянии коррупции на территории субъекта Российской Федерации в средствах массовой информации. В рамках реализации указанного направления антикоррупционного мониторинга предполагается определять количество опубликованных печатных информационных материалов на антикоррупционную тематику и осуществлять их анализ [22];

— изучение общественного мнения о состоянии коррупции в субъекте Российской Федерации [23]. Указанное направление антикоррупционного мониторинга предполагает проведение социологических исследований для выявления доли граждан, столкнувшихся с проявлениями коррупции (процентов), и уровня коррупции при исполнении органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации государственных функций и предоставлении ими государственных услуг (в процентах) [24].

В отдельных субъектах Российской Федерации действуют подзаконные правовые акты, определяющие порядок изучения общественного мнения в целях проведения антикоррупционного мониторинга. Так, изучение общественного мнения о состоянии коррупции в Свердловской области проводится в соответствии с Положением о социологическом опросе уровня восприятия коррупции в Свердловской области, утвержденным указом губернатора Свердловской области от 3 ноября 2010 г. № 970-УГ. В соответствии с данным правовым актом социологический опрос в целях сбора данных для расчета индекса восприятия коррупции проводится юридическими и физическими лицами, осуществляющими научные исследования и разработки в области общественных и гуманитарных наук, за счет средств областного бюджета, выделенных на выполнение соответствующих мероприятий областной государственной целевой программы по противодействию коррупции в Свердловской области на текущий год. По результатам социологического опроса рассчитываются следующие индексы восприятия коррупции: индекс восприятия бытовой коррупции; индекс восприятия деловой коррупции; индекс восприятия внутренней коррупции; общий индекс восприятия коррупции в Свердловской области.

Рядом нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации закреплены показатели эффективности противодействия коррупции при осуществлении отдельных направлений антикоррупционного мониторинга [25]. Вместе с тем следует отметить, что закрепление некоторых показателей эффективности противодействия коррупции (например, соотношение количества исполняемых государственных функций и государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, замещающих должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, замещение которых связано с коррупционными рисками, исполняющих государственные функции, с общим количеством государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, замещающих должности в органах государственной власти субъекта Российской Федерации; соотношение количества предоставляемых государственных услуг и государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, замещающих должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, замещение которых связано с коррупционными рисками, предоставляющих государственные услуги, с общим количеством государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, замещающих должности в органах государственной власти субъекта Российской Федерации и др.) представляется нецелесообразным, так как данные показатели не свидетельствуют об обязательном наличии коррупционных проявлений, увеличивают документооборот при проведении антикоррупционного мониторинга и придают процессу его осуществления более бюрократизированный характер.

Субъекты проведения антикоррупционного мониторинга. Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации закреплены следующие субъекты, уполномоченные

на проведение антикоррупционного мониторинга:

— государственные органы субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий [26];

— аппарат высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с привлечением по мере необходимости представителей органов государственной власти субъекта Российской Федерации, организаций, экспертов [27];

— структурное подразделение (департамент административных органов и общественной безопасности) высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации [28];

— исполнительный орган государственной власти (управление административных органов) субъекта Российской Федерации [29];

— органы государственной власти субъекта Российской Федерации во взаимодействии с постоянно действующим органом при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по реализации антикоррупционной политики в субъекте Российской Федерации [30];

— совещательные и экспертные органы [31];

— межведомственная рабочая группа для организации и проведения антикоррупционного мониторинга, создаваемая распоряжением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации из числа представителей аппарата высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (управления по обеспечению экономической безопасности, взаимодействию с правоохранительными органами и мобилизационной подготовке), Торгово-промышленной палаты субъекта Российской Федерации (по согласованию), филиала ВНИИ МВД России по соответствующему субъекту Российской Федерации (по согласованию), органов государственной власти субъекта Российской Федерации (по согласованию) и иных субъектов противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации (по согласованию) [32];

— экспертная группа совета по антикоррупционной политике при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации. Состав экспертной группы формируется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Экспертная группа состоит из председателя, заместителя председателя и членов экспертной группы. Председатель, заместитель председателя избираются из состава членов экспертной группы на первом заседании. Председатель экспертной группы осуществляет общее руководство экспертной группы, дает поручения членам экспертной группы по вопросам, отнесенным к компетенции экспертной группы. Председатель совета созывает и ведет заседания экспертной группы, подписывает протоколы заседаний экспертной группы. Члены экспертной группы осуществляют свою деятельность на общественных началах [33].

В Санкт-Петербурге антикоррупционный мониторинг организуется Комитетом по вопросам законности, правопорядка и безопасности и осуществляется средствами интегрированной системы информационно-аналитического обеспечения деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации [34].

Отдельными региональными нормативными правовыми актами орган, уполномоченный на проведение антикоррупционного мониторинга, определен с помощью бланкетной отсылки, что можно оценить как пробел правового регулирования. Так, согласно п. 2 ст. 1 комплексной методики проведения ежегодного антикоррупционного мониторинга, утвержденной распоряжением заместителя губернатора Калужской области — руководителя администрации губернатора Калужской области от 2 марта 2009 г. № 116-ра, органом, уполномоченным на проведение антикоррупционного мониторинга, является орган исполнительной власти Калужской области в сфере реализации антикоррупционной политики. В соответствии с ч. 5 ст. 9 Закона Саратовской области от 29 декабря 2006 г. № 155-ЗСО «О противодействии коррупции в Саратовской области» антикоррупционный мониторинг проводится специально уполномоченным органом по противодействию коррупции.

Порядок осуществления антикоррупционного мониторинга. Антикоррупционный мониторинг проводится путем наблюдения за коррупционными правонарушениями и деятельностью лиц, их совершивших, их учета, анализа документов, проведения опросов, обработки, оценки и интерпретации данных о показателях коррупционной пораженности. Мониторинг коррупциогенных факторов и мер реализации антикоррупционной политики осуществляется путем наблюдения за результатами применения мер по предупрежде-

нию, пресечению и ответственности за коррупционные правонарушения, а также мер по возмещению причиненного такими правонарушениями вреда, анализу и оценке полученных в результате такого наблюдения данных, разработке прогноза будущего состояния и тенденций развития соответствующих мер [35].

Отдельные региональные нормативные правовые акты выделяют антикоррупционный мониторинг, который включает в себя и мониторинг коррупциогенных факторов, и меры реализации антикоррупционной политики. При данном подходе антикоррупционный мониторинг проводится в форме социологического опроса (анкетирования) населения, государственных гражданских и муниципальных служащих, мониторинга средств массовой информации, анализа статистических сведений ГУВД по субъекту Российской Федерации, а также анализа данных, содержащих сведения, характеризующие состояние антикоррупционной деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации [36].

Рядом нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации закреплены этапы проведения антикоррупционного мониторинга. Так, на первом этапе антикоррупционного мониторинга уполномоченными органами проводятся мониторинги: реализации мер антикоррупционной политики; конфликта интересов; представления гражданами, поступающими на гражданскую службу, сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; представления гражданскими служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. На втором этапе антикоррупционный мониторинг проводится высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в срок до 20 февраля года, следующего за отчетным периодом, на основе данных: полученных от уполномоченных органов; полученных непосредственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении функции по проведению антикоррупционного мониторинга [37].

Отдельными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации определены более подробные этапы проведения антикоррупционного мониторинга. Так, основными этапами осуществления антикоррупционного мониторинга в Нижегородской области являются:

— создание распоряжением Правительства Нижегородской области межведомственной рабочей группы для организации и проведения антикоррупционного мониторинга;

— подготовка межведомственной рабочей группой и утверждение на заседании экспертного совета плана проведения антикоррупционного мониторинга;

— разработка форм опросных листов социологического исследования для граждан, предпринимателей, государственных гражданских и муниципальных служащих;

— разработка методики учета и проведения результатов социологического исследования;

— проведение анализа статистических данных ГУВД по Нижегородской области (по согласованию) о преступлениях коррупционного характера;

— проведение мониторинга средств массовой информации Нижегородской области по публикациям антикоррупционной тематики;

— проведение анализа данных органов государственной власти Нижегородской области о результатах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Нижегородской области и их проектов;

— проведение анализа данных органов государственной власти Нижегородской области о результатах проверок соблюдения государственными гражданскими служащими запретов и ограничений, связанных с гражданской службой;

— проведение анализа реализации региональной антикоррупционной программы, ведомственных антикоррупционных программ (планов) противодействия коррупции;

— оценка результатов социологического исследования и аналитических материалов, подготовленных в ходе проведения антикоррупционного мониторинга;

— оценка эффективности реализации антикоррупционных мер;

— подготовка сводного отчета о результатах проведения антикоррупционного мониторинга;

— выработка на основе результатов антикоррупционного мониторинга предложений по повышению эффективности деятельности органов государственной власти Нижегородской области в сфере противодействия коррупции;

— рассмотрение результатов антикоррупционного мониторинга на заседании эксперт-

ного совета;

— направление информации о результатах антикоррупционного мониторинга членам межведомственного координационного совета по противодействию коррупции при губернаторе Нижегородской области в Законодательное собрание Нижегородской области, правоохранительные органы Нижегородской области и иные заинтересованные государственные органы;

— размещение результатов антикоррупционного мониторинга на официальном сайте правительства Нижегородской области и в средствах массовой информации Нижегородской области [38].

Результаты антикоррупционного мониторинга. Уполномоченным органом осуществляется анализ показателей и информационных материалов антикоррупционного мониторинга, обобщается информация о результатах антикоррупционного мониторинга, впоследствии представляется заинтересованным субъектам, а также публикуется в средствах массовой информации. Можно выделить следующие основные подходы к правовому регулированию порядка обобщения результатов антикоррупционного мониторинга:

— информация о результатах антикоррупционного мониторинга представляется уполномоченными субъектами за прошедший календарный год ежегодно не позднее 1 марта текущего года. Отчет о результатах антикоррупционного мониторинга формируется ежегодно не позднее 20 марта и подлежит рассмотрению на заседании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации [39];

— поступающая в уполномоченный орган информация о состоянии коррупции, ее структуре и динамике, эффективности проводимой в субъекте Российской Федерации антикоррупционной политики ежеквартально обобщается и анализируется. По результатам антикоррупционного мониторинга до 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом, уполномоченным органом утверждается аналитическая справка. В целях накопления и систематизации сведений о состоянии антикоррупционной деятельности, выявления негативных тенденций и выработки на этой основе упреждающих мер уполномоченным органом ведется информационный банк данных в объеме сведений, предусмотренных перечнем показателей антикоррупционного мониторинга. Государственные органы субъекта Российской Федерации используют сведения, полученные при проведении мониторинга, для выработки и принятия решений в рамках предоставленных полномочий [40];

— результаты антикоррупционного мониторинга оформляются администрацией высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в форме доклада о реализации мер антикоррупционной политики на территории субъекта Российской Федерации за прошедший год и представляются высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации в срок до 1 марта года, следующего за отчетным периодом [41];

— информация по показателям эффективности противодействия коррупции представляется в администрацию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для рассмотрения на заседании Совета при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации по противодействию коррупции. Информация о результатах антикоррупционного мониторинга направляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в Прокуратуру субъекта Российской Федерации и в правоохранительные органы [42];

— уполномоченный орган один раз в полугодие осуществляет направление информации по показателям и информационным материалам мониторинга в администрацию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, прокуратуру субъекта Российской Федерации, а также в исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации (по запросам их руководителей). Один раз в квартал осуществляет подготовку на основе результатов мониторинга информационных справок о ходе реализации в субъекте Российской Федерации Национального плана противодействия коррупции. Ежегодно не позднее 10 апреля представляет отчет о результатах мониторинга на рассмотрение Межведомственного совета по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации [43];

— уполномоченным органом подготавливается сводный отчет о результатах проведения антикоррупционного мониторинга и вырабатываются предложения по повышению

эффективности деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере противодействия коррупции. Результаты антикоррупционного мониторинга рассматриваются на заседании экспертного совета. Информация о результатах антикоррупционного мониторинга направляется членам межведомственного координационного совета по противодействию коррупции при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации, в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, правоохранительные органы субъекта Российской Федерации и иные заинтересованные государственные органы. Результаты антикоррупционного мониторинга размещаются на официальном сайте высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и в региональных средствах массовой информации [44];

— поступающая в уполномоченный орган информация о состоянии коррупции, ее структуре и динамике, эффективности проводимой антикоррупционной политики ежеквартально обобщается и анализируется. По результатам антикоррупционного мониторинга в срок до 20 числа месяца, следующего за окончанием квартала, готовится аналитическая справка. Координационный совет по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, органы и структурные подразделения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации используют сведения, полученные при проведении мониторинга, для выработки и принятия решений в рамках предоставленных полномочий. Информация о результатах антикоррупционного мониторинга в течение 10 рабочих дней размещается на официальном сайте высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и в региональных средствах массовой информации. В целях накопления и систематизации сведений о состоянии антикоррупционной деятельности, выявления негативных тенденций и выработки на этой основе упреждающих мер создается информационный банк данных в объеме сведений, предусмотренных перечнем показателей антикоррупционного мониторинга [45].

Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации установлены требования к содержанию отчетов (аналитических справок), формируемых по результатам антикоррупционной экспертизы. Данные документы должны содержать: показатели распространенности коррупционных проявлений, включая ее уровень и структуру; виды и размер ущерба, причиненного коррупционными преступлениями и иными правонарушениями; сведения о наличии коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации и их проектах, анализ указанных факторов; данные о корректировке региональной нормативно-правовой базы при выявлении норм, способных вызвать коррупционные проявления, либо пробелов в областном законодательстве, создающих почву для коррупции; оценку эффективности реализации мер антикоррупционной политики; информацию о наиболее эффективных методах и средствах борьбы с коррупцией; выводы о результатах реализации региональной антикоррупционной программы, в том числе о затратах на ее выполнение; предложения о возможности корректировки программы, если отдельные ее положения оказались неэффективными [46].

Иная структура отчета закреплена правовыми актами Калужской области. Так, в отчете предполагается наличие следующих разделов:

1. *Введение.* Это краткая часть отчета, не превышающая по объему половины страницы, содержащая информацию о том, с какой целью было осуществлено исследование и какое место оно занимает в общей системе антикоррупционного мониторинга.

2. *Цели.* Краткое описание целей проведения антикоррупционного мониторинга законов и иных нормативных правовых актов Калужской области, а также их проектов.

3. *Методология.* Краткое описание способов проведения антикоррупционного мониторинга законов и иных нормативных правовых актов Калужской области, а также их проектов подбора. Методология должна включать описание задач, которые были решены для достижения целей проведения антикоррупционного мониторинга законов и иных нормативных правовых актов Калужской области, а также их проектов.

4. *Организация и проведение антикоррупционного мониторинга законов и иных нормативных правовых актов* Калужской области, а также их проектов. Краткие сведения о том, сколько нормативных правовых актов было подвергнуто антикоррупционной экспертизе.

5. *Результаты.* Интерпретация результатов проведения антикоррупционного мониторин-

га законов и иных нормативных правовых актов Калужской области, а также их проектов. В этом разделе описываются сформированные в ходе анализа типологии и приводятся некоторые характерные примеры коррупционных факторов.

6. *Выводы и рекомендации*. Этот раздел содержит заключения по поводу наиболее важной информации, полученной в ходе проведения антикоррупционного мониторинга законов и иных нормативных правовых актов Калужской области, а также их проектов. Такой важной информацией может быть, например, описание особенностей коррупционных факторов, выявленных в ходе мониторинга. Рекомендации включаются в отчет в том случае, когда типологизация и выводы позволяют сформулировать предложения по дальнейшему ведению антикоррупционной политики в регионе, а также по корректировке законов и иных нормативных правовых актов Калужской области, а также их проектов [47].

Отдельными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не установлен порядок определения результатов антикоррупционной экспертизы [48], что следует расценить в качестве пробела правового регулирования. При использовании данного подхода сведения, полученные в ходе антикоррупционного мониторинга, не подлежат утверждению и последующему распространению среди заинтересованных субъектов, что нивелирует значение антикоррупционного мониторинга.

---

1. См.: *Астанин В.В.* Антикоррупционный мониторинг в Российской Федерации: цели, задачи и содержание // Рос. юстиция. 2010. № 7. С. 2.

2. СЗ РФ. 2010. №16, ст. 1875.

3. СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.

4. См.: п. 6 ст. 3 Закона Забайкальского края от 25 июля 2008 г. № 18-ЗЗК «О противодействии коррупции в Забайкальском крае»; ч. 3 ст. 2 Закона Тульской области от 12 ноября 2008 г. № 1108-ЗТО «Об отдельных мерах по противодействию коррупции в Тульской области».

5. См. п. 3 Порядка проведения в Смоленской области антикоррупционного мониторинга, утвержденного распоряжением администрации Смоленской области от 1 апреля 2010 г. № 369-р/адм.

6. См. п. 1 указа губернатора Свердловской области от 3 ноября 2010 г. № 971-УГ «О мониторинге состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционном мониторинге) в Свердловской области».

7. См. п. 2 Порядка проведения антикоррупционного мониторинга в Санкт-Петербурге, утвержденного Постановлением правительства Санкт-Петербурга от 17 декабря 2009 г. № 1448.

8. См. п. 2 Порядка проведения антикоррупционного мониторинга, утвержденного Постановлением Правительства Республики Карелия от 31 декабря 2009 г. № 321-П.

9. См. ст. 3 Комплексной методики проведения ежегодного антикоррупционного мониторинга, утвержденной распоряжением заместителя губернатора Калужской области — руководителя администрации губернатора Калужской области от 2 марта 2009 г. № 116-ра.

10. См. п. 2 Положения об антикоррупционном мониторинге, утвержденного указом губернатора Оренбургской области от 9 марта 2010 г. № 36-ук.

11. См. п. 3 указа губернатора Свердловской области от 3 ноября 2010 г. № 971-УГ «О мониторинге состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционном мониторинге) в Свердловской области».

12. См. п. 2 Положения об антикоррупционном мониторинге во Владимирской области, утвержденного Постановлением губернатора Владимирской области от 25 мая 2009 г. № 420.

13. См. п. 2 Постановления администрации Липецкой области от 30 октября 2009 г. № 370 «О регулярном антикоррупционном мониторинге».

14. См. гл. IV Порядка проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области, утвержденного Постановлением правительства Нижегородской области от 23 сентября 2009 г. № 685.

15. См. п. 3 Порядка проведения антикоррупционного мониторинга, утвержденного постановлением Правительства Республики Карелия от 31 декабря 2009 г. № 321-П.

16. См. п. 5.1 Стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан, утвержденной указом Президента Республики Татарстан от 8 апреля 2005 г. № УП-127.

17. См. подп. 1 п. 3 Постановления администрации Липецкой области от 30 октября 2009 г. № 370 «О регулярном антикоррупционном мониторинге».

18. См. п. 4 Порядка проведения в Смоленской области антикоррупционного мониторинга, утвержденного распоряжением администрации Смоленской области от 1 апреля 2010 г. № 369-р/адм.

19. См. подп. 4 п. 3 Постановления администрации Липецкой области от 30 октября 2009 г. № 370 «О регулярном антикоррупционном мониторинге».

20. См. п. 4 Порядка проведения в Смоленской области антикоррупционного мониторинга, утвержденного распоряжением администрации Смоленской области от 1 апреля 2010 г. № 369-р/адм.

21. Там же.

22. Там же.

23. См. п. 4 Указа губернатора Свердловской области от 3 ноября 2010 г. № 971-УГ «О мониторинге состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционном мониторинге) в Свердловской области».

24. См. п. 4 Порядка проведения в Смоленской области антикоррупционного мониторинга, утвержденного распоряжением администрации Смоленской области от 1 апреля 2010 г. № 369-р/адм.

25. См. Порядок проведения антикоррупционного мониторинга в Свердловской области, утвержденный Указом губернатора Свердловской области от 3 ноября 2010 г. № 971-УГ «О мониторинге состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционном мониторинге) в Свердловской области».

26. См.: п. 1 Указа губернатора Свердловской области от 3 ноября 2010 г. № 971-УГ «О мониторинге состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционном мониторинге) в Свердловской области»; ч. 3 ст. 9 Закона Республики Бурятия от 16 марта 2009 г. № 701-IV «О противодействии коррупции в Республике Бурятия».

27. См. п. 2 Порядка проведения в Смоленской области антикоррупционного мониторинга, утвержденного распоряжением администрации Смоленской области от 1 апреля 2010 г. № 369-р/адм.

28. См. п. 3 Положения об антикоррупционном мониторинге во Владимирской области, утвержденного Постановлением губернатора Владимирской области от 25 мая 2009 г. № 420.

29. См. п. 1 Постановления администрации Липецкой области от 30 октября 2009 г. № 370 «О регулярном антикоррупционном мониторинге».

30. См. ч. 1 ст. 11 Закона Пермского края от 30 декабря 2008 г. № 382-ПК «О противодействии коррупции в Пермском крае».

31. См. ч. 4 ст. 10 Закона Челябинской области от 29 января 2009 г. № 353-ЗО «О противодействии коррупции в Челябинской области».

32. См. п. 4 Порядка проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области, утвержденного Постановлением правительства Нижегородской области от 23 сентября 2009 г. № 685.

33. См. п. 3 Положения об антикоррупционном мониторинге, утвержденного Указом губернатора Оренбургской области от 9 марта 2010 г. № 36-ук.

34. См. п. 1 Указа губернатора Свердловской области от 3 ноября 2010 г. № 971-УГ «О мониторинге состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционном мониторинге) в Свердловской области».

35. См.: п. 2, 3 ст. 12 Закона Забайкальского края от 25 июля 2008 г. № 18-ЗЗК «О противодействии коррупции в Забайкальском крае»; ч. 2 ст. 9 Закона Саратовской области от 29 декабря 2006 г. № 155-ЗСО «О противодействии коррупции в Саратовской области».

36. См. гл. VI Порядка проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области, утвержденного Постановлением правительства Нижегородской области от 23 сентября 2009 г. № 685.

37. См. п. 8 Порядка проведения антикоррупционного мониторинга, утвержденного Постановлением Правительства Республики Карелия от 31 декабря 2009 г. № 321-П.

38. См. гл. V Порядка проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области, утвержденного Постановлением правительства Нижегородской области от 23 сентября 2009 г. № 685.

39. См. п. 5, 6 Порядка проведения в Смоленской области антикоррупционного мониторинга, утвержденного распоряжением администрации Смоленской области от 1 апреля 2010 г. № 369-р/адм.

40. См. п. 10 Положения об антикоррупционном мониторинге, утвержденного Указом губернатора Оренбургской области от 9 марта 2010 г. № 36-ук.

41. См. п. 8 Порядка проведения антикоррупционного мониторинга, утвержденного Постановлением Правительства Республики Карелия от 31 декабря 2009 г. № 321-П.

42. См. п. 6, 7 Указа губернатора Свердловской области от 3 ноября 2010 г. № 971-УГ «О мониторинге состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционном мониторинге) в Свердловской области».

43. См. п. 8 Порядка проведения антикоррупционного мониторинга в Санкт-Петербурге, утвержденного Постановлением правительства Санкт-Петербурга от 17 декабря 2009 г. № 1448.

44. См. гл. V Порядка проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области, утвержденного Постановлением правительства Нижегородской области от 23 сентября 2009 г. № 685.

45. См. п. 6-9 Положения об антикоррупционном мониторинге во Владимирской области, утвержденного Постановлением губернатора Владимирской области от 25 мая 2009 г. № 420.

46. См.: п. 10 Положения об антикоррупционном мониторинге, утвержденного Указом губернатора Оренбургской области от 9 марта 2010 г. № 36-ук; п. 6 Положения об антикоррупционном мониторинге во Владимирской области, утвержденного Постановлением губернатора Владимирской области от 25 мая 2009 г. № 420.

47. См. п. 2.1.4 Порядка проведения антикоррупционного мониторинга законов и иных нормативных правовых актов Калужской области, а также их проектов, утвержденного распоряжением заместителя Губернатора Калужской области — руководителя администрации Губернатора Калужской области от 2 марта 2009 г. № 116-ра.

48. См. Постановление администрации Липецкой области от 30 октября 2009 г. № 370 «О регулярном антикоррупционном мониторинге».

Актуальное исследование административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях, имеющих личный интерес в деле

(Отзыв об автореферате диссертации Е.С. Герман, представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук)*

Исследование вопросов административно-процессуального статуса участников производства по делам об административных правонарушениях на современном этапе развития российской государственности представляется достаточно актуальным, поскольку действующее административное законодательство не до конца решает проблемы охраны и защиты прав граждан от административного произвола.

Будучи носителем гарантированных Конституцией Российской Федерации прав, участник административно-процессуальных правоотношений, имеющий личный интерес в деле, порой оказывается в ситуации полной правовой незащищенности.

Осознание указанных проблем, поиск путей дальнейшего развития административно-процессуального законодательства, необходимость выработки практических рекомендаций по совершенствованию Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях позволили диссертанту грамотно определить цели и задачи диссертационного исследования.

В настоящее время исследование теоретических и практических проблем правового статуса участников различных правоотношений является одним из приоритетных направлений научных исследований. Продолжая цикл диссертационных исследований, посвященных проблемам административно-правового статуса физических лиц, соискатель внес существенный научный вклад, проведя комплексный анализ проблем административно-процессуального статуса физического лица — участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле.

Диссертационная работа, исходя из содержания автореферата, имеет обоснованную логическую структуру, методологически правильно выстроена.

Верной следует признать позицию автора по дискуссионному вопросу о соотношении категорий «участник» и «субъект» производства по делам об административных правонарушениях. Интересен авторский подход, согласно которому производство по делам об административных правонарушениях рассматривается как особая правовая форма реализации административно-процессуального статуса.

Вполне актуальными представляются предложения соискателя по дальнейшему совершенствованию действующего административно-процессуального законодательства.

Проведенный анализ нормативных источников и правоприменительной практики позволил диссертанту сделать вывод о необходимости упрощения процедуры уведомления участников производства о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении, упрощения порядка вступления защитника в производство. Автором выдвинут ряд новелл, связанных с оптимизацией законодательства, регулирующего административно-процессуальный статус потерпевшего.

Вместе с тем диссертационное исследование Е.С. Герман, как и любая научная работа по дискуссионной проблеме, не свободна от отдельных недостатков и положений, с которыми можно поспорить.

1. Представляется не совсем удачным пред-

* *Герман Е.С.* Административно-процессуальный статус физического лица — участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. 22 с.

ложенное автором диссертации определение понятия «существенных нарушений процессуальных требований» (ст. 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Под существенными нарушениями процессуальных требований диссертант предлагает признавать «нарушения установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях правил, связанных с оформлением протокола об административном правонарушении (постановления по делу об административном правонарушении), их составление неуправомоченными субъектами, несоблюдение сроков их составления, а также иные нарушения норм, предусмотренных настоящим Кодексом, которые не могут быть устранены при рассмотрении дела об административном правонарушении, и не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело об административном правонарушении» (с. 11). В данном определении указаны только два конкретных формально-определенных случая «существенных нарушений». Остальные виды «существенных нарушений» носят оценочный характер. Определяя оценочное правовое понятие посредством указания на другие оценочные правовые понятия, автор не решает проблемы формализации и конкретизации понятия «существенных нарушений процессуальных требований».

2. На наш взгляд, является спорной и требует дополнительной аргументации позиция диссертанта о том, что в административно-процессуальный статус физического лица — участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес, не включаются соответствующие административно-процессуальные гарантии (с. 15).

3. Следует заметить,что для более глубокого анализа поставленных проблем диссертанту необходимо было бы провести сравнительно-правовое исследование законодательного регулирования статуса физического лица — участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес, в зарубежных странах (Беларусь, Украина, Казахстан и др.), имеющих концептуально близкое к российскому законодательство об административной ответственности.

Указанные замечания не умаляют общей высокой положительной оценки проведенного диссертантом исследования.

С учетом изложенного полагаю, что анализ содержания рассматриваемого автореферата позволяет заключить, что диссертационное исследование Герман Елены Сергеевны на тему «Административно-процессуальный статус физического лица — участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле», представленное на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право, в целом отвечает предъявляемым требованиям, а его автор достоин присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук.

В.В. Игнатенко,
доктор юридических наук,
профессор

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Арбатская Юлия Валерьевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом социального и финансового права 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 административного и муниципального права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Гетьман Людмила Сергееевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Давыдова Мария Александровна — ведущий научный сотрудник отдела административного и муниципального права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Иванова Елена Леонидовна — старший научный сотрудник отдела социального и финансового права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Игнатенко Виктор Васильевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, председатель Избирательной комиссии Иркутской области.

Старовойтова Екатерина Игоревна — старший научный сотрудник отдела конституционного права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Хертуев Роман Юрьевич — ведущий научный сотрудник отдела социального и финансового права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.