ISSN 2220-2773

ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№6’2011

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

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

№ 6 (15) (ноябрь — декабрь) 2011

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

А.А. Петров. Обзор принятых в 2011 году решений Конституционного Суда Российской Федерации по делам о проверке конституционности законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации 3

С.В. Праскова. Определение территории субъекта Российской Федерации в региональных учредительных актах: к вопросу о предмете и пределах правового регулирования 26

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

О.Н. Шишпарёнок. Правовое регулирование общественных отношений в сфере охраны лесов от пожаров: современное состояние и направления совершенствования (на примере Иркутской области) 35

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

И.А. Боровикова, Л.В. Гаврилова, В.В. Игнатенко, О.Н. Шишпарёнок. Замечания и предложения к проекту Стратегии развития правового просвещения граждан в Российской Федерации 46

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Э.С. Бондарева, С.Ю. Фильчакова. Модельный закон субъекта Российской Федерации «О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в субъекте Российской Федерации» 49

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
С.Ю. Фильчакова, 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 29.12.2011. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

А.А. Петров, кандидат юридических наук

Обзор принятых в 2011 году решений Конституционного Суда Российской Федерации по делам о проверке конституционности законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации

В течение 2011 года Конституционный Суд Российской Федерации вынес несколько десятков решений по обращениям, в которых оспаривалась конституционность законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также их отдельных положений. По таким обращениям Конституционный Суд вынес лишь одно итоговое решение в виде постановления, однако и в его определениях об отказе в принятии обращений к рассмотрению содержатся правовые позиции, которые, как следует из статьи 6 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года «О Конституционном Суде Российской Федерации» [1], являются обязательными для всех субъектов правоотношений, в том числе для органов государственной власти субъектов Российской Федерации — притом всех, а не только тех, кого непосредственно касается решение Конституционного Суда.

1. Определение от 27 января 2011 года № 63-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Живодеровой Тамары Владимировны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 9 Закона Камчатского края «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Камчатского края и должности государственной гражданской службы Камчатского края» [2]

Позиция заявителя. Оспариваемые положения предусматривают перерасчет размеров ежемесячных доплат к трудовой пенсии (пенсии) и пенсий за выслугу лет, назначенных лицам, замещавшим государственные должности Камчатской области и Корякского автономного округа и должности государственной гражданской службы Камчатской области и Корякского автономного округа, до вступления в силу названного Закона, и устанавливают порядок перерасчета указанных доплат.

По мнению заявительницы, замещавшей должности государственной гражданской службы в администрации Корякского автономного округа и получающей с 30 марта 2006 года ежемесячную доплату к государственной пенсии, оспариваемые положения умаляют ее право на получение гарантированного федеральным законодательством и законодательством о государственной гражданской службе Корякского автономного округа пенсионного обеспечения.

Позиция Суда. В рамках действующего правового регулирования полномочие по установлению гарантий государственного пенсионного обеспечения граждан, замещавших должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, возложено федеральным законодателем на субъекты Российской Федерации, которые — впредь до принятия федерального закона, устанавливающего общий для всех граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, порядок пенсионного обеспечения этой категории граждан, — сохраняют право самостоятельно устанавливать такой порядок за счет собственных бюджетных средств, предусматривая различные виды дополнительных социальных гарантий государственным служащим (в том числе ежемесяч-

ную доплату к трудовой пенсии, пенсию за выслугу лет и другие). Вместе с тем при изменении правового регулирования порядка и условий предоставления ежемесячных доплат к пенсиям, назначаемым данной категории граждан, законодатель субъекта Российской Федерации должен руководствоваться принципом социальной справедливости, соблюдать баланс частных интересов граждан и публичных интересов субъекта Российской Федерации, а также принимать во внимание его социально-экономическое положение и возможности бюджета.

Такого рода доплаты к пенсии при наличии у государственного гражданского служащего определенного стажа государственной службы (выслуги лет) являются дополнительным обеспечением бывших государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, предоставляемым им за счет средств соответствующих бюджетов субъектов Российской Федерации помимо пенсии, назначаемой на общих основаниях; в силу этого при изменении правил предоставления таких дополнительных выплат право на социальное обеспечение, включающее закрепленное статьей 39 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации право на получение пенсии в установленных законом случаях и размерах, не нарушается.

Оспариваемое правовое регулирование, направленное в том числе на обеспечение равных прав на получение соответствующих выплат лицами, замещавшими государственные должности и должности государственной гражданской службы Камчатского края, Камчатской области и Корякского автономного округа, не может рассматриваться как нарушающее права заявительницы.

2. Определение от 27 января 2011 года № 88-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Козлова Дмитрия Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 статьи 10 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации», пунктом 6 статьи 6 Закона Российской Федерации «Об образовании» и частями 2 и 3 статьи 7.1 Закона Чувашской Республики «О языках в Чувашской Республике» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые законоположения, как обязывавшие его изучать в общеобразовательном учреждении чувашский язык, нарушают конституционное право каждого на свободный выбор языка общения, воспитания и обучения и не согласуются с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Позиция Суда. Введение законами республики — субъекта Российской Федерации изучения татарского языка как государственного в общеобразовательных учреждениях республики само по себе не нарушает закрепленное в части 2 статьи 26 Конституции Российской Федерации право каждого на свободный выбор языка воспитания и обучения постольку, поскольку предполагается, что изучение татарского языка должно осуществляться в соответствии с определенными законодательством Российской Федерации федеральными государственными образовательными стандартами и не препятствовать прохождению итоговой аттестации, выдаче документа о получении основного общего образования и получению образования более высокого уровня. Таким образом, оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя.

3. Определение от 24 февраля 2011 года № 156-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Екатеринбургская логистическая компания «Логи-Центр» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 94 Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» и постановлением правительства Свердловской области «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель населенных пунктов, расположенных на территории Свердловской области» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемое им положение Закона Свердловской области не позволяет устанавливать иные, чем предусмотрены данным Законом, сроки вступления в силу постановлений правительства Свердловской области, а потому названное постановление правительства Свердловской области, которым была увеличена кадастровая стоимость принадлежащего заявителю земельного участка, не может быть введено в действие в соответствии со статьей 5 Налогового кодекса Российской Федерации, закрепляющей сроки и порядок вступления в силу актов законодательства о налогах и сборах.

Позиция Суда. Нормативный правовой акт исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может выступать предметом проверки Конституци-

онного Суда Российской Федерации по обращениям граждан либо их объединений.

Оспариваемое положение Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области», согласно которому постановления правительства Свердловской области нормативного характера по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования в «Областной газете», а иные постановления Правительства Свердловской области нормативного характера вступают в силу одновременно на всей территории Свердловской области по истечении семи дней после их официального опубликования в «Областной газете», если в них не установлены иные сроки вступления в силу, не может рассматриваться вне нормативной связи с пунктом 1 статьи 1 того же Закона, согласно которому порядок вступления в силу нормативных правовых актов Свердловской области определяется на основании Конституции Российской Федерации и федеральных законов, и пунктом 2 его статьи 5, согласно которому нормативные правовые акты Свердловской области не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и Свердловской области.

Следовательно, оспариваемое законоположение не исключает возможности установления иных сроков вступления в силу постановлений правительства Свердловской области — помимо тех, которые предусмотрены данным Законом, в том числе специальных сроков, закрепленных федеральными законами, принятыми по предметам совместного ведения Российской Федерации и Свердловской области, включая специальные сроки, установленные статьей 5 Налогового кодекса Российской Федерации применительно к вступлению в силу актов законодательства о налогах и сборах.

Правовое регулирование земельного налога носит комплексный характер и состоит из актов налогового и земельного законодательства, которое используется для целей налогообложения, должно производиться с соблюдением вытекающих из Конституции Российской Федерации и получающих конкретизацию в действующем налоговом законодательстве гарантий прав налогоплательщиков, включая те, которые определяют особый порядок вступления в силу актов о налогах и сборах. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации об утверждении кадастровой стоимости земельных участков в той части, в какой они во взаимосвязи с нормами статьи 390 и пункта 1 статьи 391 Налогового кодекса Российской Федерации порождают правовые последствия для граждан и их объединений как налогоплательщиков, действуют во времени в том порядке, какой определен федеральным законодателем для вступления в силу актов законодательства о налогах и сборах в Налоговом кодексе Российской Федерации.

4. Определение от 24 февраля 2011 года № 161-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кузнецовой Антонины Петровны на нарушение ее конституционных прав положением статьи 7 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» [2]

Позиция заявителя. Заявительница оспаривает конституционность положения, предусматривающего в качестве одного из условий признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, проживание в городе Москве по месту жительства на законных основаниях в общей сложности не менее 10 лет. По ее мнению, данное положение не позволяет реализовать ее конституционное право на жилище.

Позиция Суда. Конституционное право на жилище предполагает обязанность создания органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для его осуществления с целью предоставления жилья бесплатно или за доступную плату из государственных и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе гражданам Российской Федерации, нуждающимся в жилище (статья 40 Конституции Российской Федерации); реализация этого права может быть обусловлена определенными требованиями, закрепленными в нормативных актах жилищного законодательства. Следовательно, оспариваемая норма не может рассматриваться как нарушающая конституционные права и свободы заявительницы.

5. Определение от 24 февраля 2011 года № 202-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хрипунова Геннадия Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пунктами 2, 3 и 10 ча-

сти 10 статьи 52 Закона Воронежской области «Избирательный кодекс Воронежской области» и решением избирательной комиссии [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые им законоположения, предусматривающие процедуру проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и их подписей, а также основания для признания подписей недействительными, нарушают его право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, право избирать и быть избранным в органы государственной власти.

Позиция Суда. Законодатель, устанавливая порядок выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты, вправе в интересах избирателей предусмотреть специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей. К таким условиям относится, в том числе, требование собрать определенное количество подписей избирателей в поддержку кандидата. Кроме того, вводится процедура проверки собранных подписей, включая основания признания их недействительными.

Оспариваемые законоположения сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие его конституционные права.

6. Определение от 24 февраля 2011 года № 245-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бочкова Владимира Дмитриевича на нарушение его конституционных прав статьей 3 Закона Московской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Московской области» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемое законоположение ущемляет права ветеранов труда, получающих пенсию в соответствии с Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», не достигших общеустановленного пенсионного возраста и ранее пользовавшихся такими льготами.

Позиция Суда. Оспариваемое положение, закрепляя условия предоставления ветеранам труда мер социальной поддержки, обеспечивает тем самым повышение их социальной защищенности и равенство всех ветеранов труда независимо от вида получаемой ими пенсии и, следовательно, само по себе не может рассматриваться как ущемляющее какие-либо конституционные права указанных граждан, включая получателей пенсии за выслугу лет по Закону Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».

Кроме того, указанное законоположение фактически сохраняет ранее предусматривавшиеся в пункте 2 статьи 22 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 8 августа 2001 года) условия предоставления указанной категории граждан мер социальной поддержки. Таким образом, оспариваемое положение Закона Московской области не может рассматриваться как нарушающее конституционные права.

7. Определение от 24 февраля 2011 года № 252-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданки Арнаутовой Елены Гавриловны на нарушение ее конституционных прав положениями Закона Республики Хакасия «О мерах социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявительницы, положение статьи 2 обжалуемого Закона Республики Хакасия, закрепляя право реабилитированных лиц, подвергшихся репрессиям не на территории Республики Хакасия, на первоочередное получение социального жилья только в случае их возвращения в Республику Хакасия на прежнее место жительства, противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку препятствует обеспечению равенства прав и свобод всех реабилитированных лиц.

Позиция Суда. По смыслу статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, в качестве минимального стандарта при определении мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, подлежащих социальной защите, следует рассматри-

вать объем предоставлявшихся по ранее действовавшему законодательству льгот, т. е. предусматривавшихся статьей 16 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» в редакции, действовавшей до 1 января 2005 года. Оценка же достаточности и экономической обоснованности установленных в субъекте Российской Федерации мер социальной поддержки, эквивалентности этих мер тому объему льгот, которые предоставлялись указанным категориям граждан до 1 января 2005 года, осуществляется судами общей юрисдикции и не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

8. Определение от 22 марта 2011 года № 300-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сагайдака Валентина Николаевича на нарушение его конституционных прав подпунктами 2—5 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», положениями Постановления Правительства Российской Федерации «О некоторых вопросах реализации Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и пунктом 2 указа мэра Москвы «Об утверждении порядка назначения и выплаты ежемесячной доплаты к пенсии лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы города Москвы» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, положения оспариваемых им нормативных правовых актов противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку препятствуют реализации его права на пенсию за выслугу лет как государственному служащему.

Позиция Суда. Проверка конституционности по жалобам граждан нормативных правовых актов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации не осуществляется.

9. Определение от 22 марта 2011 года № 306-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Буйневич Нины Степановны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга «О порядке ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений по договорам социального найма в Санкт-Петербурге», пунктом 1 статьи 3 Закона Санкт-Петербурга «О содействии Санкт-Петербурга в улучшении жилищных условий граждан» и статьей 3 Закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О целевой программе Санкт-Петербурга «Расселение коммунальных квартир в Санкт-Петербурге» и Закон Санкт-Петербурга «О содействии Санкт-Петербурга в улучшении жилищных условий граждан» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявительницы, оспариваемые законоположения не соответствуют Конституции Российской Федерации, а также нормам федерального законодательства, поскольку не позволяют реализовать ее право как вдовы участника Великой Отечественной войны на получение жилого помещения. Как следует из представленных материалов, ответами администрации Курортного района Санкт-Петербурга заявительнице было сообщено об отсутствии оснований для постановки ее на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении, а также для предоставления безвозмездной субсидии для приобретения или строительства жилого помещения в связи с проживанием в Санкт-Петербурге менее десяти лет.

Позиция Суда. Конституционное право на жилище предполагает обязанность создания органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для его осуществления, для предоставления жилья бесплатно или за доступную плату из государственных и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище; реализация этого права может быть обусловлена определенными требованиями, закрепленными в актах жилищного законодательства.

Разрешение вопроса о соответствии положений закона субъекта Российской Федерации федеральному законодательству неподведомственно Конституционному Суду Российской Федерации.

10. Определение от 22 марта 2011 года № 383-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шрайгера Андрея Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 23 Гражданского кодекса Российской Федерации, частью 1 статьи 14.1 КоАП Российской Федерации, пунктом 4 Указа Президента Российской Федерации «О свободе торговли», частями 1 и 3 статьи 1.3 Закона Саратовской области от 29 марта 2006 года № 34-ЗСО «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» и статьей 1.2 Закона Сара-

товской области от 29 июля 2009 года № 104-ЗСО «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые им положения препятствуют осуществлению торговли.

Позиция Суда. Оспариваемые положения законов Саратовской области гарантируют реализацию конституционного права граждан заниматься предпринимательской деятельностью, обеспечивают стабильность гражданского оборота и направлены на защиту законных экономических интересов всех его участников. Сами по себе они не содержат какой-либо неопределенности в обозначенном в жалобе заявителя аспекте и его конституционные права не нарушают.

11. Определение от 22 марта 2011 года № 395-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Басистого Анатолия Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 10 статьи 1 Закона Амурской области «О признании утратившими силу отдельных законов Амурской области в сфере местного самоуправления» и части 1 статьи 9 Закона Амурской области «О государственных должностях Амурской области» [2]

Позиция заявителя. Нарушение своих прав заявитель усматривает в том, что указанные нормы, в отличие от ранее действовавшего законодательства, не предоставляют выборному должностному лицу местного самоуправления право при неизбрании на должность на новый срок получать заработную плату до устройства на новое место работы, но не более одного года после освобождения от должности, независимо от достижения пенсионного возраста.

Позиция Суда. Установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, которые обладают достаточно широкой дискрецией применительно к данной сфере правового регулирования.

Законодатель Амурской области, действуя в рамках предоставленных ему полномочий, принял Закон Амурской области от 29 декабря 1997 года № 46-ОЗ «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления Амурской области», в пункте 1 статьи 17 которого была установлена гарантия в виде выплаты выборному должностному лицу заработной платы (с учетом индексации) до устройства на новое место работы в течение года со дня освобождения его от должности в случае окончания срока полномочий и при неизбрании на должность на новый срок. С 16 ноября 2007 года гарантии осуществления полномочий выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований (часть 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). В связи с состоявшимся перераспределением полномочий по установлению гарантий выборным должностным лицам местного самоуправления был принят Закон Амурской области от 11 июня 2008 года № 41-ОЗ «О признании утратившими силу отдельных законов Амурской области в сфере местного самоуправления», пунктом 10 статьи 1 которого признан утратившим силу Закон Амурской области от 29 декабря 1997 года № 46-ОЗ «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления Амурской области». Такое правовое регулирование направлено на согласование законодательства субъекта Российской Федерации с федеральным законодательством и само по себе прав выборных должностных лиц местного самоуправления не нарушает.

Положение части 1 статьи 9 Закона Амурской области от 13 декабря 2006 года № 260-ОЗ «О государственных должностях Амурской области», закрепляющее право лиц, занимавших государственные должности области и не достигших к моменту освобождения от должности пенсионного возраста, на сохранение (не более одного года) заработной платы до устройства на новое место работы, направлено на предоставление дополнительной гарантии лицам, обладающим специальным правовым статусом, не затрагивает прав заявителя, не замещавшего государственную должность области. Распространение указанной гарантии на лиц, занимавших муниципальные должности и к моменту освобождения от должности достигших пенсионного возраста, не входит в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации.

12. Определение от 21 апреля 2011 года № 447-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кнышова Анатолия Николаевича на нарушение его конституционных прав положением статьи 25 Закона Московской области «О льготном налогообложении в Московской области» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя,

оспариваемое законоположение противоречит статье 19 Конституции Российской Федерации и положениям Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», поскольку необоснованно ограничивает его право на применение льготы по транспортному налогу в зависимости от страны производителя транспортного средства и мощности двигателя автомобиля. Заявитель считает, что данное ограничение ставит в неравное положение граждан — Героев Российской Федерации, обладающих правом на такую льготу, с гражданами этой же категории, проживающими в других регионах Российской Федерации, где не введено такое ограничение.

Позиция Суда. Освобождение от уплаты налогов по своей природе — льгота, являющаяся исключением из вытекающих из Конституции Российской Федерации (статьи 19 и 57) принципов всеобщности и равенства налогообложения, в силу которых каждый обязан платить законно установленный налог с соответствующего объекта налогообложения. Льгота адресована определенной категории налогоплательщиков, и ее установление относится к исключительной прерогативе законодателя. Именно законодатель вправе определять (сужать или расширять) круг лиц, на которых распространяются налоговые льготы. Льготы по налогу и основания для их использования налогоплательщиком могут предусматриваться в актах законодательства о налогах и сборах лишь в необходимых, по мнению законодателя, случаях, и, поскольку установление льгот не является обязательным, их отсутствие при определении существенных элементов налога не влияет на оценку законности его установления.

Таким образом, оспариваемая норма не может рассматриваться как нарушающая права налогоплательщиков.

Разрешение вопроса об изменении порядка и основания освобождения от обязанности по уплате транспортного налога возможно только путем внесения соответствующих изменений и дополнений в акты законодательства о налогах, что является прерогативой законодателя и не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Проверка соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону не входит в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации.

13. Определение от 21 апреля 2011 года № 503-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Громова Геннадия Львовича на нарушение его конституционных прав пунктом 17 статьи 68 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пунктом 17 статьи 52 Закона Красноярского края «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае» [2]

Позиция заявителя. Согласно указанным нормам недействительными считаются бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, или в которых число отметок в указанных квадратах превышает число отметок, установленное законом; в случае возникновения сомнений в определении волеизъявления избирателя, участника референдума этот бюллетень откладывается в отдельную пачку; по окончании сортировки участковая комиссия решает вопрос о действительности всех сомнительных бюллетеней путем голосования, при этом на оборотной стороне бюллетеня указываются причины признания его действительным или недействительным.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения ввиду неопределенности содержащихся в них положений допускают их неоднозначное толкование и позволяют признавать бюллетени, отнесенные законодателем к категории недействительных, сомнительными по решению участковой избирательной комиссии, а затем и действительными, что может приводить к искажению результатов голосования.

Позиция Суда. Из положений статей 3 и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации следует, в частности, право избирателей выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными законодателем процедурами, с тем чтобы при этом исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей.

Оспариваемыми законоположениями урегулирован порядок действий участковой избирательной комиссии, когда при подсчете голосов избирателей обнаруживаются бюллетени, хотя и содержащие соответствующее закону число отметок, но вызывающие сомнения (затруднения) в определении волеизъявления избирателей (например, если при явно выра-

женном в бюллетене отрицательном отношении избирателя к кандидату в квадрате напротив его фамилии проставлена отметка о голосовании). В указанных случаях участковой избирательной комиссии предоставляется право решить вопрос о действительности (недействительности) таких бюллетеней путем голосования, при этом данное решение должно быть мотивированным. Таким образом, оспариваемые законоположения, вопреки утверждению заявителя, не являются неопределенными и сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие его конституционные права.

14. Определение от 21 апреля 2011 года № 511-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сорокина Юрия Павловича на нарушение его конституционных прав положением пункта 5 статьи 50 Устава Санкт-Петербурга [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемое положение, изменившее компетенцию Уставного суда Санкт-Петербурга и не предусматривающее при этом право граждан оспаривать в Уставном суде Санкт-Петербурга соответствие Уставу Санкт-Петербурга иных, помимо законов Санкт-Петербурга, нормативных правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга, противоречит Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. С учетом федерального регулирования субъекты Российской Федерации самостоятельно решают вопрос о создании либо упразднении конституционного (уставного) суда, определяют порядок организации и деятельности этих судов. Из Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», других федеральных законов не вытекает требование установления конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации единообразного перечня полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Изменение компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации само по себе не может рассматриваться как лишающее граждан права на доступ к правосудию или препятствующее его реализации, поскольку даже при отсутствии в компетенции такого суда того или иного полномочия пробел в механизме судебной защиты прав и свобод граждан не возникает, — в условиях действующего нормативного правового регулирования право на судебную защиту обеспечивается всеми судами в соответствии с их компетенцией, устанавливаемой Конституцией Российской Федерации и законодательством. При этом переход к регулированию, при котором по обращениям граждан конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации рассматривает дела о соответствии конституции (уставу) лишь законов субъекта Российской Федерации, примененных или подлежащих применению в конкретном деле, является конституционно допустимым. Следовательно, само по себе оспариваемое законоположение конституционные права заявителя не нарушает.

15. Определение от 26 мая 2011 года № 639-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маха Игоря Семеновича на нарушение его конституционных прав положением подпункта 2 пункта 1 статьи 1 Закона Волгоградской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Волгоградской области» [2]

Позиция заявителя. В соответствии с оспариваемым положением лица, имеющие удостоверение «Ветеран труда» на основании федерального законодательства и получающие пенсию по иным основаниям, чем это предусмотрено Федеральным законом от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», имеют право на социальную поддержку в соответствии с оспариваемым Законом при присвоении им указанного звания до 10 августа 2001 года — независимо от возраста, а при присвоении звания после этой даты — по достижении возраста 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин. По мнению заявителя, оспариваемые положения противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку устанавливают необоснованные различия между ветеранами труда.

Позиция Суда. Оспариваемое правовое регулирование направлено на обеспечение стабильности правового статуса ветеранов труда, пенсии которым были назначены по иным основаниям, чем это предусмотрено Законом Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации», и не может рассматриваться как нарушающее какие-либо права граждан из числа ветеранов труда.

Вопрос о предоставлении мер социальной поддержки всем получающим пенсии ветеранам труда независимо от их возраста требует внесения изменений в оспариваемый Закон, что относится к компетенции законодателя

Волгоградской области, а не к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации.

16. Определение от 26 мая 2011 года № 694-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сахнова Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав Законом Астраханской области «О предоставлении жилых помещений в Астраханской области» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемый Закон не соответствует Жилищному кодексу Российской Федерации и статье 40 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку предусматривает предоставление жилых помещений только определенным категориям граждан, а не любым малоимущим гражданам.

Позиция Суда. Конституция Российской Федерации, предусматривая, что малоимущим и иным указанным в законе гражданам (например, военнослужащим, участникам Великой Отечественной войны и т. п.), нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами, определение условий и порядка реализации данной конституционной гарантии относит к компетенции законодателя.

Оспариваемый Закон направлен на реализацию положений статьи 40 Конституции Российской Федерации и предусматривает предоставление жилых помещений по договорам социального найма из жилищного фонда Астраханской области указанным в данном Законе категориям граждан и сам по себе не может рассматриваться как нарушающий конституционные права заявителя.

Рассмотрение вопроса о соответствии закона субъекта Российской Федерации федеральному законодательству и о дополнении его отдельными положениями не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

17. Определение от 26 мая 2011 года № 716-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Линса Вячеслава Александровича на нарушение его конституционных прав положением приложения 2 к Закону Санкт-Петербурга «О генеральном плане Санкт-Петербурга» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемое им положение неправомерно ограничивает его право на свободное владение, пользование и распоряжение землей, а также право на жилище.

Позиция Суда. Конституция Российской Федерации отношения в области градостроительной деятельности непосредственно не регулирует. Данный вопрос относится к сфере законодательства, состоящего из Градостроительного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Закрепляя полномочие законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по утверждению генеральных планов указанных субъектов Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает право обладателей земельных участков, если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения генерального плана, оспорить генеральный план в судебном порядке (часть 15 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Между тем заявителем не представлены сведения об оспаривании в судах общей юрисдикции Генерального плана Санкт-Петербурга (его отдельных положений), утвержденного Законом Санкт-Петербурга. Обращаясь в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о проверке конституционности оспариваемых положений Закона Санкт-Петербурга, заявитель фактически ставит вопрос о проверке его соответствия федеральному закону — Градостроительному кодексу Российской Федерации, что не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Статья 125 Конституции Российской Федерации, определяя полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, не ограничивает правомочий других судов самостоятельно решать, руководствуясь статьей 120 (часть 2) в ее взаимосвязи со статьей 76 (части 3, 5 и 6) Конституции Российской Федерации, какой закон подлежит применению в рассматриваемом деле в случае противоречия между законами.

Приложение 2 к Закону Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга», одно из положений которого оспаривается заявителем, содержит картографическое описание границ функциональных зон, направлено

на определение основных параметров развития Санкт-Петербурга, закрепление видов функциональных зон на территории Санкт-Петербурга и само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя.

18. Определение от 26 мая 2011 года № 727-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Коваленко Сергея Васильевича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 44 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и абзацем вторым пункта 7.3 Положения о приеме граждан в учреждения стационарного социального обслуживания города Москвы и оплате услуг стационарного социального обслуживания [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые нормативные положения исключают возможность выписки дееспособного лица из психоневрологического учреждения для социального обеспечения в случае отсутствия положительного заключения врачебной комиссии, тем самым не позволяя ему покинуть данное учреждение, изменить адрес регистрации по месту жительства, отказаться от получения психиатрической помощи, а также расторгнуть в одностороннем порядке договор о стационарном социальном обслуживании.

Позиция Суда. Нормативный правовой акт высшего исполнительного органа государственной власти не может быть предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе гражданина.

19. Определение от 26 мая 2011 года № 741-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Смирнова Алексея Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 2 и пунктом 2 части 3 статьи 12 Закона Московской области «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Московской области» и частью 2 статьи 12 Закона Московской области «Об административной ответственности за правонарушения на автомобильном и наземном электрическом транспорте в Московской области» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые положения ограничивают предпринимательскую деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, поскольку устанавливают обязанность получать разрешение на право работы по маршруту.

Позиция Суда. Конституция Российской Федерации, относя обеспечение общественной безопасности и административное законодательство к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, тем самым предоставляет право субъектам Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование по этим вопросам, в том числе в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, которое осуществляется ими, в частности, посредством регулирования деятельности на автомобильном, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве.

Система отношений между перевозчиками и органами местного самоуправления устанавливается нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, причем они вправе выбрать любую форму, не противоречащую Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Оспариваемые законоположения, рассматриваемые в системе действующего правового регулирования, с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, являясь элементом механизма организации регулярных перевозок пассажиров автомобильным транспортом на территории Московской области, не могут рассматриваться как нарушающие его конституционные права.

Оценка того, противоречат ли нормы законов субъекта Российской Федерации федеральным законам, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится.

20. Определение от 5 июля 2011 года № 874-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кузьминской Оксаны Михайловны на нарушение ее конституционных прав Законом Красноярского края «О внесении изменения в пункт 5 статьи 3 Закона края «Об условиях и порядке предоставления жилых помещений гражданам, подлежащим переселению из зоны затопления Богучанской ГЭС» [2]

Позиция заявителя. Оспариваемым законоположением установлено исключение из содержащегося в Законе Красноярского края от 25 октября 2007 года № 3-624 «Об условиях и порядке предоставления жилых помещений гражданам, подлежащим переселению из зоны затопления Богучанской ГЭС» правила об определении размера общей площади жилого помещения, предоставляемого в связи с пере-

селением из указанной зоны, исходя из количества членов семьи собственника, проживающих совместно. Указанное исключение состоит в том, что при возникновении права общей долевой собственности на жилое помещение либо увеличении числа участников долевой собственности на жилое помещение после 1 января 2010 года (за исключением перехода права собственности в порядке наследования или приватизации) жилое помещение гражданам, являющимся участниками долевой собственности, предоставляется общей площадью соразмерно общей площади ранее имевшегося жилого помещения.

По мнению заявительницы, оспариваемый Закон ставит в неравное правовое положение лиц, приобретших жилые помещения в зоне затопления Богучанской ГЭС до 31 декабря 2009 года, и лиц, приобретших жилые помещения или их доли в указанной зоне в период с 1 января 2010 года по 29 мая 2010 года (дата вступления оспариваемого Закона в силу).

Позиция Суда. Конституционное право на жилище предполагает обязанность создания органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для его осуществления, для предоставления жилья бесплатно или за доступную плату из государственных и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище. В то же время Конституция Российской Федерации, закрепляя право граждан на жилище, которого они не могут быть лишены произвольно (статья 40), не гарантирует кому бы то ни было предоставление сверхнормативной площади (жилой или общей). Право на получение дополнительной общей площади жилого помещения (либо дополнительной жилой площади) по своему характеру является льготой, предоставляемой тем или иным категориям граждан с учетом их особого статуса. При этом законодатель в рамках своих дискреционных полномочий вправе изменять правовое регулирование отношений, связанных с предоставлением жилых помещений гражданам, что не может расцениваться как нарушение их конституционных прав и свобод.

Оспариваемый Закон, предусматривающий, что при возникновении права общей долевой собственности на жилое помещение либо увеличении числа участников долевой собственности на жилое помещение после 1 января 2010 года, за исключением перехода права собственности в порядке наследования или приватизации, жилое помещение гражданам, являющимся участниками долевой собственности, предоставляется общей площадью соразмерно общей площади ранее имевшегося жилого помещения, сам по себе не может рассматриваться как нарушающий принцип равенства и ухудшающий правовое положение заявительницы, поскольку детализирует конституционный принцип, предопределяющий невозможность осуществления прав человека и гражданина в нарушение прав иных лиц (статья 17, часть 3 Конституции Российской Федерации), и направлен на реализацию общеправового принципа, устанавливающего запрет злоупотребления правом.

21. Постановление от 7 июля 2011 года № 15-П по делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана [3]

Позиция заявителей. Заявители оспаривают конституционность законоположений, предусматривающих, что выборы депутатов представительных органов муниципальных образований Челябинской области проводятся с применением одной из следующих избирательных систем — мажоритарной избирательной системы относительного большинства, смешанной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов или пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов; вид применяемой избирательной системы при проведении муниципальных выборов устанавливается уставом муниципального образования.

Как утверждают заявители, проведение выборов в Совет депутатов Хомутининского сельского поселения на основе пропорциональной избирательной системы не позволило гражданам, не состоящим в политических партиях и не поддерживающим выдвинутые ими списки кандидатов в депутаты, непосредственно реализовать свое право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в выдвижении кандидатур, в том числе своих собственных, и голосовать за них. Следовательно, по их мнению, оспариваемые положения, ставя реализацию права граждан быть избранными в

представительный орган местного самоуправления в зависимости от принадлежности к политической партии или, во всяком случае, от поддержки с ее стороны, искажают саму суть местного самоуправления и тем самым несоразмерно ограничивают права и свободы.

Позиция Суда. Право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, которое признается и гарантируется в Российской Федерации наряду с другими правами и свободами человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, представляет собой неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса гражданина в демократическом обществе и призвано гарантировать каждому гражданину на основе принципа равенства право без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений участвовать в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей.

Определяя способы и условия реализации гражданами Российской Федерации гарантированного им Конституцией Российской Федерации права участвовать в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей, включая право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, законодатель не вправе допускать необоснованных ограничений и искажения самой сути этих прав, с тем чтобы они не утратили свое реальное содержание. Вместе с тем он обладает дискрецией в выборе соответствующих механизмов, средств и методов, определяемой, в частности, историческими условиями, складывающимися на том или ином этапе развития страны, что позволяет ему при регламентации избирательных процедур принять решение, от которого зависит, будет ли избирательная система мажоритарной, пропорциональной или смешанной.

Использование на муниципальных выборах различных видов избирательных систем, включая пропорциональную, само по себе не свидетельствует об отступлении от принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, не противоречит Конституции Российской Федерации и, как показывает мировой опыт, в своей основе совместимо с соответствующими общепризнанными принципами и нормами международного права.

Выбор того или иного вида избирательной системы и закрепление в законе соответствующих избирательных процедур, являясь вопросом политической целесообразности, зависит от конкретных социально-политических условий и особенностей общественного развития страны на том или ином историческом этапе. Следовательно, законодатель — исходя из того, что свободные и справедливые выборы, в том числе в органы местного самоуправления, как одна из основ конституционного строя Российской Федерации, предполагают необходимость их проведения с разумной периодичностью в условиях состязательности и открытости, — обязан устанавливать такое правовое регулирование в этой области, которое надлежащим образом гарантировало бы избирательные права граждан и легитимацию органов публичной власти, формируемых по итогам демократических выборов, не допуская искажения результатов волеизъявления избирателей. При этом законодательное регулирование видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти и предназначенного для осуществления совместной, под свою ответственность деятельности граждан на территории муниципального образования и решения именно вопросов местного значения с учетом исторических и иных местных традиций.

Содержательной характеристикой демократии, как она закреплена в Конституции Российской Федерации, являются идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, а сами политические партии представляют собой институт, необходимый для ее функционирования в рамках федеративного правового государства и в формах, установленных Конституцией Российской Федерации; деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государ-

ства, целостность и устойчивость политической системы.

Политические партии, на которые возложена соответствующая публичная функция, содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости и свободы создания и деятельности самих политических партий, отвечающих конституционным критериям демократии, что, в свою очередь, требует согласованного функционирования избирательной системы и многопартийной политической системы, способной адекватно выражать интересы и потребности общества как в Государственной Думе, являющейся, по смыслу Конституции Российской Федерации, организационной формой представительства воли и интересов многонационального народа Российской Федерации, так и в представительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органах муниципальных образований.

Реализация регулятивных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области муниципальных выборов, по общему правилу, связана с необходимостью установления нескольких (альтернативных) видов избирательных систем, из которых местные сообщества самостоятельно выбирают наиболее приемлемую и соответствующую местным условиям избирательную систему и закрепляют ее в своих уставах. При этом решение законодателя субъекта Российской Федерации, во всяком случае, должно быть обоснованным и учитывать объективные обстоятельства, влияющие на формирование и развитие муниципальных отношений, что и при отсутствии соответствующего прямого предписания предполагает возможность закрепления в соответствующем законе субъекта Российской Федерации условий, определяющих выбор муниципальным образованием той или иной избирательной системы, таких как вид самого муниципального образования, численность избирателей, число депутатских мандатов, которые должны быть замещены в соответствии с требованиями конкретной избирательной системы, и т. д. Такое законодательное регулирование, основанное на конституционном разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и не исключающее возможность применения на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы, призвано обеспечивать надлежащие условия для реализации конституционных избирательных прав граждан и в то же время гарантировать самостоятельность местного самоуправления и как таковое не противоречит Конституции Российской Федерации.

То обстоятельство, что беспартийные граждане в случае применения на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы не обладают правом самовыдвижения, не ставит их в неравное положение с гражданами, являющимися членами политических партий, которые в таком случае также не обладают правом самовыдвижения.

Законодательное регулирование, предоставляющее муниципальному образованию возможность самостоятельно выбрать наиболее предпочтительный для него вид избирательной системы из числа установленных в законе субъекта Российской Федерации (притом, что этому выбору обязательно должно предшествовать выявление мнения населения) и учитывающее объективные особенности политического самоопределения граждан, обусловленные их свободным осознанным выбором, согласуется с гарантированной Конституцией Российской Федерации самостоятельностью местного самоуправления и не нарушает равенство избирательных прав граждан.

Принцип свободных и справедливых выборов предполагает, что их проведение в городских, сельских поселениях и на других территориях, где осуществляется местное самоуправление, должно обеспечивать подлинное, без искажения волеизъявление избирателей, выраженное в результатах голосования, — иное ставило бы под сомнение легитимность формирования выборных органов местного самоуправления.

При этом в силу присущих ему свойств местное самоуправление открывает более широкие возможности для использования форм непосредственного волеизъявления граждан по сравнению с другими — региональным и федеральным — уровнями публичной власти. Соответственно, и обратная связь депутатов представительных органов муниципальных образований и избравших их граждан более тесная, чем на других уровнях публичной власти.

Использование избирательных систем, в том числе пропорциональной, должно осуществляться с учетом особенностей избирательной демократии на муниципальном уровне. Соответственно, на федеральном законодателе лежит обязанность установить общефедераль-

ные принципы и пределы допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в той или иной ее разновидности) на выборах представительных органов муниципальных образований в целях обеспечения равенства избирательных прав граждан Российской Федерации, а также справедливого учета голосов избирателей при определении результатов их волеизъявления, с учетом того, что в действующем правовом регулировании политические партии как носители соответствующей публичной функции, по существу, приобретают качество единственных коллективных субъектов избирательного процесса, которые могут реализовать свое право на участие в осуществлении государственной и муниципальной власти посредством проведения своих представителей в соответствующие выборные органы. Применительно к возможности использования пропорциональной избирательной системы в таких муниципальных образованиях, как поселения, это означает соблюдение ряда условий, отвечающих требованию обеспечения реальной самостоятельности местного самоуправления, к которым можно отнести наличие на муниципальном уровне местных отделений политических партий, ставящих своей задачей, в том числе, участие в осуществлении местного самоуправления, достаточное для формирования списков и поддержки выдвижения кандидатов, включая беспартийных, а также наличие общественных объединений, обладающих правом на участие в избирательном процессе, эффективное партийное функционирование членов местного сообщества и др.

Применение на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы в ее конкретной разновидности должно гарантировать возможно более полное и адекватное реальным предпочтениям избирателей выражение интересов социальных групп, образующих местное сообщество.

Право гражданина на обращение в любое избирательное объединение с предложением о своем включении в список кандидатов, выдвигаемый этим избирательным объединением, будучи одной из гарантий осуществления пассивного избирательного права, не предполагает, однако, соответствующую обязанность политического объединения (политической партии) включить этого гражданина в список кандидатов: в данном случае решение целиком зависит от воли соответствующего избирательного объединения (политической партии или ее региональной структуры). Поэтому при использовании пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах особое значение имеет минимизация противоречий между носящим индивидуальный характер пассивным избирательным правом гражданина и соответствующими коллективными правами политических партий общефедерального уровня в избирательном процессе. При таких обстоятельствах закрепление на законодательном уровне применительно к выборам представительных органов местного самоуправления одной лишь пропорциональной избирательной системы в ее существующих параметрах препятствовало бы достижению баланса местных и общегосударственных интересов, поскольку участие в выработке решений представительных органов по вопросам местного значения в сельских поселениях только представителей федеральных политических партий являлось бы неоправданной централизацией через партийные структуры управления на местах, что противоречило бы конституционной сущности местного самоуправления.

Пропорциональная избирательная система ориентирована на такое распределение депутатских мандатов, которое основывается на выявленном в результате голосования соотношении голосов, поданных избирателями за соответствующий список кандидатов. В своих конкретных очертаниях она достигает этой цели только в том случае, если число депутатских мандатов, получаемых каждым избирательным объединением (политической партией), будет адекватно полученной им поддержке избирателей. Поскольку при незначительном числе депутатов применение для формирования представительного органа муниципального образования правил пропорциональной избирательной системы не исключает получение недостоверных результатов, искажение волеизъявления избирателей, потерю или фактическую передачу голосов между списками кандидатов, что может поставить под сомнение легитимность сформированного в таких условиях выборного органа публичной власти, федеральный законодатель в целях установления гарантий избирательных прав граждан обязан определять критерии (пределы) использования пропорциональной избирательной системы и метод распределения депутатских мандатов, обеспечивающие достоверность волеизъявления избирателей и справедливость выборов в органы публичной власти.

Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

— признать положения части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающие правомочие субъекта Российской Федерации устанавливать виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения, а также правомочие муниципального образования в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем определять в своем уставе ту избирательную систему, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании, не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти положения — по своему конституционно-правовому смыслу — связывают возможность проведения выборов в представительные органы сельских поселений на основе пропорциональной избирательной системы с определением в законе субъекта Российской Федерации условий применения того или иного вида избирательной системы в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств;

— признать положения частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области», предусматривающие возможность проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования с применением мажоритарной избирательной системы относительного большинства, смешанной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов или пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов, а также правомочие муниципального образования устанавливать в своем уставе один из этих видов избирательных систем, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку этими положениями сельским поселениям предоставляется возможность самостоятельно выбрать избирательную систему, наиболее соответствующую местным условиям;

— признать положения части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 19 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 130, 131 (часть 1) и 132, в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан;

— признание положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» не соответствующими Конституции Российской Федерации само по себе не означает, что проведенные с применением пропорциональной избирательной системы выборы в Совет депутатов Хомутининского сельского поселения Увельского муниципального района Челябинской области, в связи с которыми имело место конкретное дело граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана, привели к искажению волеизъявления избирателей;

— федеральному законодателю надлежит, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и настоящим Постановлением, в течение шести месяцев установить обязательные для учета в законодательстве субъектов Российской Федерации при определении условий применения избирательных систем в муниципальных образованиях критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы поселений, исходя из числа распределяемых мандатов.

22. Определение от 14 июля 2011 года № 988-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Арыхова Камала Джума оглы и Арыховой Севиндж Камал кызы на нарушение их конституционных прав положением части 1 статьи 15 Закона Самарской области «Об ипотечном жилищном кредитовании в Самарской области» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителей,

оспариваемая норма, как не предусматривающая возможность получения социальной выплаты для погашения части кредита, предоставленного молодой семье в целях рефинансирования (перекредитования) ранее полученного кредита на приобретение (строительство) жилого помещения, не соответствует Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Требование о предоставлении социальных выплат на приобретение жилья непосредственно из Конституции Российской Федерации не вытекает, условия их выплаты определяются законодателем и (или) Правительством Российской Федерации в рамках их компетенции. Условия предоставления указанных социальных выплат, включая определение их получателей и очередности, устанавливаются федеральным законодателем, Правительством Российской Федерации и субъектами Российской Федерации в рамках их компетенции с учетом положений статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, закрепляющей верховенство федерального законодательства над региональным по предметам совместного ведения.

Оспариваемое правовое регулирование, закрепляющее круг лиц, имеющих право на получение социальных выплат, и осуществленное субъектом Российской Федерации в рамках своих дискреционных полномочий, направлено на оказание социальной поддержки молодым семьям, родившим (усыновившим) ребенка, при приобретении или строительстве жилья и само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителей. Разрешение вопроса об изменении условий предоставления данного вида социальной выплаты не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

23. Определение от 29 сентября 2011 года № 1048-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Галиева Радика Рустамовича, Глухова Юрия Павловича и других на нарушение их конституционных прав положениями статьи 27, части третьей статьи 84 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законов Республики Татарстан «О границах территории и статусе муниципального образования города Казани» и «Об упразднении внутригородских муниципальных образований в составе территории муниципального образования города Казани» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителей, оспариваемые положения допускают изменение границ территорий муниципальных образований без учета мнения населения, лишают население города Казани возможности осуществления местного самоуправления и участия в решении вопросов местного значения с учетом территориальных особенностей города Казани.

Позиция Суда. Из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации материалов следует, что законодательно определено, что население города Казани как муниципального образования осуществляет местное самоуправление в границах города в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом города. При этом статья 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением на части территории поселения. При таких обстоятельствах нет оснований для вывода о том, что оспариваемые в жалобе законоположения нарушают конституционные права заявителей на осуществление местного самоуправления и участие в решении вопросов местного значения с учетом территориальных особенностей города Казани.

Решение вопроса об изменении федерального закона является прерогативой федерального законодателя и не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Положения части 3 статьи 84 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» хотя непосредственно и не предусматривают необходимость учета мнения населения соответствующих муниципальных образований при принятии органами государственной власти субъектов Российской Федерации решения об упразднении муниципальных образований и соответствующих органов местного самоуправления, если территории данных муниципальных образований находятся в пределах городской черты, однако в системе действующего правового регулирования предполагают, что при установлении и изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, при преобразовании и (или) упразднении муниципальных образований необходим учет мнения населения соответствующих муниципальных образований. Тем самым эти положения не содержат не-

определенности в вопросе об их соответствии Конституции Российской Федерации. Выводы о соблюдении или несоблюдении требований статьи 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации при изменении территории муниципального образования в каждом конкретном случае могут быть сделаны только на основании исследования всего комплекса фактических обстоятельств, от установления которых Конституционный Суд Российской Федерации обязан воздерживаться во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов, применяющих закон. В данном случае фактические обстоятельства, которые свидетельствовали бы о нарушениях статьи 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации при упразднении внутригородских муниципальных образований в городе Казани, подлежали установлению и исследованию судами общей юрисдикции.

Поскольку проверка конституционности оспариваемых Законов Республики Татарстан связана с установлением сроков утверждения городской черты города Казани и границ городского округа, факта вхождения упраздняемых муниципальных образований в городскую черту города Казани как объекта градостроительной деятельности (не вновь образованного муниципального образования), факта учета мнения населения при установлении границ и статуса города Казани, упразднения муниципальных образований, а также других фактических обстоятельств, жалоба заявителей в этой части не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

24. Определение от 29 сентября 2011 года № 1060-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Мокрецовой Нины Александровны на нарушение ее конституционных прав и конституционных прав ее подопечного пунктом 4 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга «О размере и порядке выплаты денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой или попечительством, и детей, переданных на воспитание в приемные семьи, в Санкт-Петербурге» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявительницы, оспоренная норма противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку предусматривает ограничение по выплате денежных средств на содержание подопечного на время его пребывания в образовательном учреждении.

Позиция Суда. Относя социальную защиту, включая социальное обеспечение, к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, Конституция Российской Федерации не устанавливает конкретные способы и объемы такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан. Разрешение этих вопросов является прерогативой законодателя, который при определении гарантий реализации прав, закрепленных статьями 38 и 39 Конституции Российской Федерации, располагает достаточно широкой свободой усмотрения в выборе мер социальной защиты семьи и детей, критериев их дифференциации, регламентации условий и порядка предоставления.

Федеральный законодатель, определяя опеку (попечительство) в качестве одной из форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, для их содержания, воспитания и образования, а также защиты их прав и интересов, в статье 148 Семейного кодекса Российской Федерации закрепил права детей, находящихся под опекой (попечительством). Согласно пункту 3 данной статьи дети, находящиеся под опекой или попечительством, имеют право на содержание, денежные средства на которое выплачиваются ежемесячно в порядке и размере, установленных законами субъектов Российской Федерации.

Действуя в пределах предоставленных ему полномочий, законодатель Санкт-Петербурга в оспариваемом Законе установил размер и порядок выплаты указанных денежных средств. При этом в отношении детей, которым предоставлено полное государственное обеспечение на время их пребывания в образовательных организациях, установлено правило, согласно которому данной категории граждан денежные средства на содержание не назначаются и не выплачиваются.

Подопечному заявительницы предоставляются гарантии согласно пункту 5 Типового положения о суворовских военных, нахимовских военно-морских, военно-музыкальном училищах и кадетских (морских кадетских) корпусах (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2008 года № 328). Кроме того, за период каникулярного отпуска в том случае, если кадеты проводят его у законных представителей, им выплачивается денежная компенсация за питание. При таких обстоятельствах нет оснований полагать, что оспариваемое заявительницей нормативное положение нарушает конституционные права ее подопечного.

25. Определение от 29 сентября 2011 года № 1061-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Удальцовой Ираиды Федоровны и Шаповалова Ивана Никитовича на нарушение их конституционных прав положениями Закона Краснодарского края «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Краснодарского края» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителей, оспариваемый Закон противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку лишает их права на получение льгот, предоставлявшихся до 1 января 2005 года в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-I «О реабилитации жертв политических репрессий».

Позиция Суда. Из положений преамбулы и статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ следует, что при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, определяющих меры социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, вновь устанавливаемые размеры и условия предоставления социальных выплат, гарантии и компенсации в денежной форме не могут быть ниже прежних размеров (по состоянию на 31 декабря 2004 года); при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся им до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены; в случае избрания субъектом Российской Федерации иного порядка, чем тот, который существовал на 31 декабря 2004 года (например, замена отдельных льгот на денежные компенсации), субъект Российской Федерации обязан вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие не только сохранение, но и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты указанных категорий граждан. Таким образом, федеральным законодателем установлены как общие принципы перехода к новой системе обеспечения мерами социальной поддержки, так и гарантированный минимальный (базовый) уровень этих мер, и тем самым — пределы усмотрения субъекта Российской Федерации при решении вопросов об объеме мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, и условиях их предоставления.

Законодатель Краснодарского края, реализуя предоставленные ему полномочия, определил в оспариваемом Законе меры социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, пострадавших от политических репрессий. Таким образом, сам по себе этот Закон, как направленный в том числе на установление системы мер социальной поддержки проживающих на территории Краснодарского края граждан — жертв политических репрессий, не может рассматриваться как нарушающий конституционные права заявителей.

Оценка достаточности и экономической обоснованности установленных в законе субъекта Российской Федерации мер социальной поддержки (в том числе при замене части мер денежной выплатой), эквивалентности этих мер тому объему льгот (в денежном выражении), которые предоставлялись гражданам из числа реабилитированных лиц и лиц, пострадавших от политических репрессий до 1 января 2005 года, связана с осуществлением проверки соответствия норм такого закона федеральному законодательству, что не относится к компетенции Конституционного Суда.

26. Определение от 29 сентября 2011 года № 1099-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Заводчикова Петра Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 19 Закона Санкт-Петербурга «О жилищной политике Санкт-Петербурга» и пунктом 2 статьи 3 Закона Санкт-Петербурга «О порядке и условиях продажи жилых помещений государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые им законоположения препятствуют приобретению освободившегося в коммунальной квартире жилого помещения, создают неопределенность при решении вопроса о сроках вынесения соответствующего решения компетентным органом, исключают возможность возмещения убытков, возникших в результате необходимости повторного сбора документов.

Позиция Суда. Оспариваемые нормы, являясь детализацией порядка предоставления освободившихся жилых помещений в коммунальной квартире, предусмотренного статьей 59 Жилищного кодекса Российской Федерации, направлены на реализацию конституционного права на жилище (статья 40 Конституции Российской Федерации) и в системе действующего законодательства не могут рассматри-

ваться как нарушающие какие-либо конституционные права граждан.

27. Определение от 29 сентября 2011 года № 1184-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Терехиной Нины Ивановны на нарушение ее конституционных прав частью 2 статьи 2 Закона Ульяновской области «О мерах социальной поддержки педагогических работников, работающих и (или) проживающих в сельской местности на территории Ульяновской области» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявительницы, оспариваемое законоположение, как не предусматривающее право на получение мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и отдельных видов коммунальных услуг для пенсионеров, проживающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), имеющих не менее 10 лет стажа работы в образовательных учреждениях, расположенных в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), но не имевших на момент выхода на пенсию права на получение указанных мер социальной поддержки, противоречит Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Конституция Российской Федерации не определяет конкретные способы и объемы такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан, относя соответствующее регулирование к полномочиям законодателя. Исходя из этого в оспариваемом Законе были определены категории граждан, имеющих право на получение меры социальной поддержки в виде ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения, и условия ее предоставления, в том числе для вышедших на пенсию педагогических работников. Такое правовое регулирование направлено на сохранение за вышедшими на пенсию педагогическими работниками, имеющими длительный стаж работы в образовательных учреждениях, расположенных в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), мер социальной поддержки (ранее — льгот), которыми они длительное время пользовались (или имели право пользоваться), в силу чего не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан.

28. Определение от 29 сентября 2011 года № 1296-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хрипунова Геннадия Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 25 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частью 4 статьи 25 Закона Воронежской области «Избирательный кодекс Воронежской области» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые положения, допуская возможность возложения полномочий окружных избирательных комиссий на иные избирательные комиссии и не определяя их конкретно, создают препятствия участию граждан в формировании окружных избирательных комиссий и членству в них с правом решающего голоса, нарушают конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Позиция Суда. Оспариваемые законоположения, направленные на оптимизацию деятельности избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов и способствующие снижению бюджетных расходов на организацию избирательных кампаний, не связывают членство гражданина в избирательной комиссии с фактом его проживания на соответствующей территории, вследствие чего они не исключают возможности членства с правом решающего голоса в территориальной избирательной комиссии, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии, любого гражданина и тем самым не ставят юридические возможности граждан в реализации права на участие в деятельности таких территориальных избирательных комиссий в зависимость от места жительства указанных граждан. Следовательно, оспариваемые нормативные положения препятствий участию граждан в деятельности избирательных комиссий в качестве их членов с правом решающего голоса не создают, а потому не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя.

29. Определение от 29 сентября 2011 года № 1314-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Выдрина Владимира Семеновича на нарушение его конституционных прав пунктом 2.1 статьи 1 Закона Воронежской области «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Воронежской области по договорам социального найма» [2]

Позиция заявителя. Заявитель просит при-

знать противоречащими Конституции Российской Федерации оспариваемые положения Закона Воронежской области в той мере, в какой ими в системе действующего правового регулирования не устанавливается правовой механизм, который равным образом гарантировал бы предоставление жилых помещений вне очереди принятым на учет как до 1 января 2005 года, так и после этой даты гражданам-инвалидам, имеющим тяжелые хронические заболевания, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире. По мнению заявителя, такое законодательное регулирование противоречит правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации о запрете различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях.

Позиция Суда. В рамках реформирования системы социальной защиты населения Российской Федерацией переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в частности, полномочия, направленные на выполнение государством ранее взятых им обязательств по обеспечению жильем инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий и вставших на учет до 1 января 2005 года, путем предоставления субъектам Российской Федерации на эти цели субвенций из федерального бюджета.

Сами по себе оспариваемые положения, предусматривающие право на получение жилых помещений из данного жилищного фонда гражданами ряда категорий, в том числе инвалидами, признанными в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий и вставшими на учет до 1 января 2005 года, направлены на реализацию субъектом Российской Федерации переданных ему полномочий в установленных федеральным законодателем пределах, а потому не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя, притом, что в силу части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации этим не исключается обеспечение жильем во внеочередном порядке тех инвалидов, которые относятся к числу граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в перечне, предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 51 данного Кодекса, при условии соблюдения общих требований жилищного законодательства, включая их постановку на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий.

30. Определение от 29 сентября 2011 года № 1339-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Соболева Александра Алексеевича на нарушение его конституционных прав Законом Челябинской области «О статусе и границах Миасского городского округа» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемый Закон Челябинской области нарушает принцип организации местного самоуправления в городских и сельских поселениях с учетом исторических и иных местных традиций, препятствует нормальному взаимодействию между населением и органами местного самоуправления и самостоятельному решению населением вопросов местного значения, а также принят без учета мнения населения соответствующих муниципальных образований.

Позиция Суда. Определение порядка взаимодействия между органами местного самоуправления и населением, процедур принятия решения об изменении границ или преобразовании муниципального образования, а также установление гарантий прав граждан, населяющих муниципальное образование при изменении его границ либо преобразовании (в связи с чем заявитель усматривает нарушение его конституционных прав), не относится к предмету регулирования оспариваемого Закона Челябинской области. Данный порядок, процедуры и гарантии определяются Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (см., в частности, пункт 3 части 1 статьи 11, абзац первый части 3.1 статьи 13, часть 7 статьи 13). Таким образом, процесс принятия решения об изменении границ или преобразовании муниципального образования, а также установление гарантий прав граждан, населяющих муниципальное образование при изменении его границ либо преобразовании, урегулированы федеральным законодательством. Следовательно, оспариваемый Закон Челябинской области сам по себе не может рассматриваться как нарушающий конституционные права заявителя.

31. Определение от 20 октября 2011 года № 1452-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кишкина Николая Львовича на нарушение его конституционных прав пунктом 12 статьи 33 Закона Владимирской области «Избирательный кодекс Владимирской области» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, ос-

париваемое законоположение, устанавливая перечень оснований признания подписей недействительными, носящий обязательный характер, не позволяет признавать действительными достоверные подписи избирателей, содержащие незначительные дефекты в оформлении.

Позиция Суда. Законодатель, устанавливая порядок выдвижения и регистрации кандидатов, вправе в интересах избирателей предусмотреть специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей. К таким условиям относится, в том числе, требование собрать определенное количество подписей избирателей в поддержку кандидата. Кроме того, вводится процедура проверки собранных подписей, включая основания признания их недействительными. Обязательность установленных законодателем требований к оформлению подписей избирателей, несоблюдение которых влечет признание подписей недействительными, предопределяется необходимостью обеспечения равенства выдвинутых кандидатов, прозрачности выборов и недопущения злоупотреблений при принятии избирательной комиссией решения о регистрации кандидата. Таким образом, оспариваемые положения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя.

32. Определение от 4 октября 2011 года № 1341-О-О по запросу Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности абзаца первого статьи 6 и абзаца первого статьи 7 Закона Республики Татарстан «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан» [2]

Позиция заявителя. Заявитель просил подтвердить конституционность указанных законоположений, согласно которым меры социальной поддержки, предусмотренные названным Законом, предоставляются, соответственно, реабилитированным гражданам и гражданам, пострадавшим от политических репрессий, при условии, что они являются пенсионерами. Решением Верховного суда Республики Татарстан указанные законоположения в части слов «являющимся пенсионерами», как противоречащие федеральному законодательству, были признаны недействующими. Суд исходил из того, что согласно статье 16 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, обеспечиваются мерами социальной поддержки в соответствии с законами субъектов Российской Федерации; следовательно, по смыслу данной нормы, меры социальной поддержки должны предоставляться всем гражданам из числа названных категорий, независимо от того, являются ли они пенсионерами.

Заявитель, ссылаясь на постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 6 декабря 2006 года № 22-П, которым статья 6 оспариваемого Закона Республики Татарстан была признана соответствующей Конституции Республики Татарстан, утверждает, что указанные положения статей 6 и 7 названного Закона согласуются с нормами федерального законодательства, а также с Конституцией Российской Федерации.

Позиция Суда. Федеральный законодатель, осуществляя законодательное регулирование по вопросам, относящимся к тому или иному предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, вправе определять конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере, равно как и устанавливать принципы разграничения предметов ведения и полномочий. Это предполагает также возможность передачи осуществления части полномочий по предметам совместного ведения, которые реализовывались органами государственной власти Российской Федерации, субъектам Российской Федерации с соответствующим разграничением расходных обязательств Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении указанных полномочий.

Федеральный законодатель, закрепляя различного рода меры, направленные на восстановление и защиту прав реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, на возмещение причиненного им вреда, и определяя степень и формы участия субъектов Российской Федерации в их реализации, вправе установить, что обеспечение указанных лиц мерами социальной поддержки осуществляется субъектами Российской Федерации, а также отнести расходные обязательства по обеспечению ими к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации.

Само по себе определение в оспариваемом Законе Республики Татарстан мер социальной поддержки жертв политических репрессий не может рассматриваться как не согласующееся с установленным Конституцией Российской Федерации разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Оценка конституционности оспариваемых положений в части, касающейся определения круга лиц из числа реабилитированных и граждан, признанных пострадавшими от политических репрессий, имеющих право на получение мер социальной поддержки, не может быть осуществлена вне их связи с нормами Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», в том числе с учетом ранее действовавшего правового регулирования. Однако, учитывая, что конституционность соответствующих норм указанного федерального закона заявителем не оспаривается, такая оценка в данном случае означала бы выход за рамки определенного заявителем предмета запроса и тем самым — за пределы полномочий Конституционного Суда Российской Федерации.

33. Определение от 20 октября 2011 года № 1359-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Коровкиной Татьяны Александровны на нарушение ее конституционных прав статьями 1, 2 и 4 Закона Амурской области «О мерах государственной поддержки граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков на территории Амурской области» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявительницы, оспариваемые нормы нарушают ее права, поскольку не обеспечивают одинаковый объем государственной поддержки различным категориям граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков на территории Амурской области.

Позиция Суда. Оспариваемые положения Закона Амурской области, регулирующего отношения, возникающие в связи с предоставлением мер государственной поддержки гражданам, пострадавшим от действий (бездействия) застройщиков на территории Амурской области, включенным в соответствующий реестр, предусматривая выплату денежной компенсации для приобретения жилого помещения, участия в долевом строительстве жилья, а также для погашения основной суммы долга и (или) уплаты процентов по ипотечному жилищному кредиту или займу, средства которого были направлены на оплату обязательств по не исполненному застройщиком договору долевого участия в строительстве жилья, обеспечивают защиту прав и законных интересов данной категории граждан и сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявительницы, перечисленные в жалобе.

34. Определение от 20 октября 2011 года № 1360-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Доброва Петра Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями части 1 статьи 20 Устава города Москвы и пункта 3 постановления Правительства Москвы «О порядке получения разрешений на установку металлических тентов и оформления прав краткосрочной аренды на земельные участки, занимаемые этими объектами» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые им нормы не соответствуют статьям 4 (части 1 и 2), 9, 15 (часть 1), 36, 71 (пункты «е», «ж», «о»), 72 (пункты «в», «г» части 1), 76 (части 1, 2 и 5) и 77 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Часть 1 статьи 20 Устава города Москвы закрепляет виды имущества, которые находятся в собственности города Москвы, включая землю в границах города, не находящуюся в соответствии с законом в частной собственности, собственности муниципальных образований, собственности Российской Федерации или других определенных законом собственников. Как следует из судебных постановлений, заявитель самовольно установил металлический тент в месте, где такая установка запрещена, соответствующий земельный участок ему на каком-либо праве не предоставлялся. Соответственно, оспариваемая норма, которая не регулирует отношения в сфере градостроительства и предоставления земли, сама по себе конституционные права заявителя не нарушает.

Проверка конституционности правовых актов субъектов Российской Федерации, не принадлежащих к числу законов субъектов Российской Федерации, по жалобам граждан не относится к полномочиям Конституционного Суда.

35. Определение от 20 октября 2011 года № 1456-О-О об отказе в принятии к рассмот-

рению жалобы гражданина Емельянова Валерия Прокопьевича на нарушение его конституционных прав статьей 4 Гражданского кодекса Российской Федерации, абзацем третьим пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» и положением Закона Республики Хакасия «Об образовании» [2]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые им законоположения с учетом их истолкования правоприменительной практикой лишают членов семьи умершего работника (со стажем педагогической деятельности в сельской местности более 10 лет), совместно с ним проживавших и получающих пенсию, которая является для них единственным источником средств к существованию, права на предоставление компенсации расходов по оплате жилого помещения, освещения и отопления.

Позиция Суда. Конституция Российской Федерации, предусматривая в соответствии с целями социального государства установление в Российской Федерации гарантий социальной защиты населения, вместе с тем не закрепляет конкретные меры такой защиты, равно как и объем и условия их предоставления тем или иным категориям граждан. Определение организационно-правовых форм и механизмов реализации социальной защиты, включая социальную поддержку, относится к полномочиям законодателя. По данному предмету совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Действуя в пределах своих полномочий, законодатель Республики Хакасия в статье 14 оспариваемого Закона Республики Хакасия определил меры социальной поддержки работников образования Республики Хакасия и закрепил право педагогических работников, проживающих и работающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения, указав при этом, что размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением таких мер социальной поддержки данной категории граждан, устанавливаются законом Республики Хакасия и обеспечиваются за счет средств бюджета Республики Хакасия. Такое правовое регулирование, закрепляющее конкретные меры социальной поддержки педагогических работников, само по себе не противоречит конституционным предписаниям.

---

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13, ст. 1447; 2001. № 7, ст. 607; № 51, ст. 4824; 2004. № 24, ст. 2334; 2005. № 15, ст. 1273; 2007. № 7, ст. 829; 2009. № 23, ст. 2754; 2010. № 45, ст. 5742; 2011. № 1, ст. 1.

2. http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx.

3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 29, ст. 4557.

С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

Определение территории субъекта Российской Федерации в региональных учредительных актах: к вопросу о предмете и пределах правового регулирования

Конституция РФ и федеральное законодательство уделяют крайне «скромное» внимание вопросу определения территории субъектов РФ. Все конституционное регулирование данного вопроса, по сути, сводится к констатации трех самых общих положений: признанию территории субъектов РФ составной частью территории РФ (ч. 1 ст. 67), закреплению требования получения взаимного согласия субъектов РФ на изменение границ между ними (ч. 3 ст. 67), а также необходимости утверждения такого изменения Советом Федерации Федерального Собрания РФ (п. «а» ч. 1 ст. 102).

Федеральные законы также не отличаются особым вниманием к этой теме. В них можно обнаружить лишь нормы, регулирующие границы субъектов РФ. Причем и это направление нормативного регулирования в большей степени обусловлено целями землеустройства, нежели потребностями определения пределов территориальной юрисдикции составных частей федерации*.

Такое поверхностное и фрагментарное внимание федерального законодателя к определению территории субъекта РФ, по нашему мнению, вряд ли можно признать оправданным. Территория субъекта РФ, прежде всего, является его неотъемлемым свойством, важнейшей частью государственно-подобной природы**. Наличие территории публичного образования обусловлено не природными факторами, а сложными социально-экономическими связями, в связи с чем нуждается в тщательном правовом регулировании.

Границы субъекта РФ определяют пределы территориальной юрисдикции не только государственных органов субъекта РФ, но и территориальных органов федеральных органов государственной власти, созданных и действующих в пределах такого региона, а также в определенной степени — органов местного самоуправления***. Территория субъекта РФ является и своеобразным ограничением правового пространства, особенность которого определяется действием правовых актов субъектов РФ.

И это далеко не все вопросы, предпосылкой решения которых является определение границ и территории субъекта. Как справедливо отмечает А.Н. Чертков, необходимость четкого правового и фактического определения границ субъектов РФ обусловлена также потребностью решения вопросов государственной и муниципальной собственности на землю и иные объекты недвижимости; созда-

* Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» [1] определяет сведения о границах субъектов РФ в качестве составной части государственного кадастра недвижимости (ч. 2 ст. 1, ст. 9).

** В науке, как правило, территорию субъекта РФ выделяют в качестве его признака, одновременно подчеркивая, что она является неотъемлемой частью территории РФ [2].

*** Границы муниципальных образований могут не совпадать с границами субъекта РФ только в одном случае, когда создано закрытое административно-территориальное образование, наделенное статусом городского округа, и его границы не совпадают с границами субъекта РФ. Во всех остальных случаях границы субъекта РФ совпадают с частью границ поселений и муниципальных районов (п. 1 ч. 1 ст. 11, ч. 1 ст. 80 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ред. от 25 июля 2011 года) [3]; п. 2 ст. 1 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 (ред. от 7 февраля 2011 года) «О закрытом административно-территориальном образовании» [4]).

ния условий для землепользования, развития инфраструктуры и иных социально значимых сфер отношений [5].

Задача определения территории субъекта РФ решается путем определения места прохождения его границ, в том числе путем их описания. В условиях отсутствия федерального регулирования большинство субъектов РФ пытаются решить эту задачу имеющимися законотворческими инструментами. Попытки, направленные на юридическое определение собственной территории, можно встретить в конституциях (уставах) практически всех субъектов РФ.

Подобное стремление к нормативной определенности можно было бы приветствовать, если бы не одно существенное обстоятельство. Дело в том, что определение места прохождения и порядка описания границ между составными частями федеративного государства не может находиться в исключительной юрисдикции субъектов федерации. Вопрос такой важности априори затрагивает как интересы смежных субъектов РФ, так и интересы федерации в целом. Кроме того, анализ соответствующих нормативных актов показал, что на сегодняшний день не существует единых подходов к вопросу определения территории субъектов РФ, причем это касается не только сферы законотворчества: нет единства и в научных подходах к анализируемой проблеме.

В этой связи необходимо установить предмет и пределы правового регулирования территории субъектов РФ в региональных учредительных актах. Прежде всего следует определить, входит ли рассматриваемый вопрос в предмет правового регулирования конституций (уставов) этих субъектов.

Конституция РФ определяет, что региональным учредительным актом устанавливается статус субъекта РФ (ч. 1 и 2 ст. 66). Однако в научной литературе так и не сложилось однозначного мнения о содержании данного явления. Одни ученые сводят статус субъекта РФ исключительно к его правам и обязанностям [6], другие включают в него принципы, ответственность и основные признаки государственности субъекта РФ (в том числе его территорию) [7].

Практика также противоречива. Некоторые регионы в своих учредительных актах прямо закрепляют, что территория является составной частью их статуса. Например, согласно ст. 18 Устава Красноярского края [8] конституционно-правовой статус края как субъекта РФ порождает наличие у края собственных Устава, законов, территории, населения, системы органов государственной власти, предметов ведения и полномочий, имущества, официальных государственных символов и других признаков статуса государственно-территориального образования.

Независимо от выбора той или иной точки зрения на содержание статуса субъекта РФ следует учитывать особый характер предмета конституционного регулирования. Так, О.Е. Кутафин отмечает, что обязательным объектом конституционного регулирования являются население, территория государства и власть. Другие общественные отношения становятся предметом конституционного регулирования только тогда, когда в этом заинтересовано государство [9].

Данная позиция, полагаем, в полной мере применима и к региональным учредительным актам. Несмотря на ограниченность функций по сравнению с конституцией государства, основной закон субъекта РФ также в первоочередном порядке призван регулировать элементы государственности в той степени, в которой данные вопросы входят в предметы ведения субъекта РФ. Правовое регулирование места прохождения границ субъекта РФ представляется одним из таких вопросов.

Вместе с тем практика определения территории субъекта РФ в региональных учредительных актах очень разнообразна. В качестве одного из примеров неудачного правового регулирования территории и границ субъекта РФ можно привести положения статьи 3 Устава Калужской области [10]. Согласно данной статье, Калужская область ведет свою историю с момента образования Калужской губернии по Указу российской императрицы Екатерины II от 24 августа 1776 года. Калужская область расположена в европейской части РФ и занимает территорию общей площадью 29,9 тыс. кв. км в пределах границ, установленных Указом Президиума Верховного Совета СССР от 5 июля 1944 года № 801/1. Калужская область на момент принятия настоящего Устава граничит с Брянской, Московской, Орловской, Смоленской, Тульской областями.

Недостатки приведенной нормы, на наш взгляд, очевидны. В сущности, проблема здесь одна — полное отсутствие регулятивного значения. Географическое положение субъекта РФ и история его формирования как территориальной единицы в составе Российского

государства не являются общественными отношениями. Это объективные факты, которые не подлежат правовому регулированию.

В отношении же перечисления смежных субъектов РФ (в том числе с оговоркой на конкретный момент времени) следует указать, что такой подход к описанию границ субъекта РФ встречается и в других региональных учредительных актах. Так, согласно ч. 2 ст. 11 Конституции Республики Алтай [11] территория республики определена границами: на юге — с Китайской Народной Республикой и Республикой Монголия, на западе — с Республикой Казахстан, на востоке — с Республикой Тыва и Республикой Хакасия, на севере — с Алтайским краем и Кемеровской областью.

Еще более подробное регулирование закреплено в ст. 11 Устава Ростовской области [12]: Ростовская область имеет сухопутные и водные границы. На западе граница Ростовской области совпадает с государственной границей РФ с Украиной, на севере, востоке и юге Ростовская область имеет административную границу с субъектами РФ — Воронежской областью и Волгоградской областью, Республикой Калмыкия, Ставропольским краем и Краснодарским краем. На западе в Таганрогском заливе Азовского моря граница Ростовской области совпадает с морской государственной границей РФ с Украиной и проходит административная граница с Краснодарским краем. На востоке административная граница Ростовской области с Волгоградской областью частично проходит по Цимлянскому водохранилищу*.

Обозначенный подход не выдерживает критики. Перечисление смежных территориальных единиц не позволяет с точностью определить прохождение границ. По сути, это попытка краткого описания границ субъекта РФ, но картографическим описанием такое изложение не является. Подобное изложение нормы допустимо, если субъект РФ граничит с иностранным государством, поскольку Государственная граница РФ имеет отдельный порядок описания. В этом плане указание на совпадение границы субъекта РФ с Государственной границей РФ представляет собой отсылку к иному правовому регулированию более высокой юридической силы.

Однако в отношении границ между субъектами РФ должен применяться один и тот же порядок описания. В этой связи не имеет смысла указывать на другие регионы, место прохождения границ которых в равной степени не определено. Поэтому в некоторых региональных учредительных актах перечисление сопредельных субъектов РФ и иностранных государств сочетается с нормой об описании границ соответствующего субъекта РФ. Например, согласно ч. 2 и 3 ст. 5 Устава Нижегородской области [14] данная область граничит со следующими субъектами РФ: Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Чувашская Республика — Чувашия, Владимирская область, Ивановская область, Кировская область, Костромская область, Рязанская область. Границы области согласовываются с граничащими с областью субъектами РФ. Описание границ Нижегородской области утверждается законом области**.

Однако даже такое регулирование вряд ли можно признать приемлемым. Определение сопредельных субъектов РФ и иностранных государств не входит в компетенцию субъектов РФ, это вопрос федеративного устройства либо международных отношений России. В соответствии с п. «б» ст. 71 и ч. 1 ст. 76 Конституции РФ данный вопрос не подлежит правовому регулированию на уровне региональных нормативных актов, в том числе в конституциях (уставах) субъектов РФ. Правила же описания границ субъектов РФ имеют самостоятельный характер и не связаны с определением смежных публично-территориальных образований.

Разные субъекты РФ предусматривают описание своих границ в разных правовых актах. Зачастую природа такого правового акта даже не определяется. Например, согласно ч. 2 ст. 9 Устава Костромской области [16] описание границ области, содержащее необходимые пояснения и картографические материалы, признается официальным документом, фиксирующим границы Костромской области. Идентичные нормы закрепляют и некоторые другие региональные учредительные акты [17].

В Уставе Томской области предусматривается, что официальным документом, опреде-

* Схожие нормы содержатся и в некоторых других уставах субъектов РФ [13].

** Схожая норма содержится в ст. 2 Устава (Основного закона) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 года № 56-ЗАО (ред. от 30 сентября 2011 года) [15].

ляющим границы области, является «Описание границ области» (ст. 5), но правовая природа такого описания также не определяется. В Ленинградской области такой документ называется схемой территории Ленинградской области [18].

В некоторых региональных учредительных актах указывается на необходимость определенной формы заверения описания границ. Например, согласно п. 2 ст. 5 Устава Волгоградской области [19] официальный документ, закрепляющий границы области, должен содержать описание границ области, картографические материалы, заверенные подписью главы администрации области.

Другие субъекты РФ утверждают описание своих границ законом. Например, согласно ч. 3 ст. 2 Устава Ярославской области [20] описание границ области, включая картографические материалы, утверждается законом Ярославской области. А в Уставе Еврейской автономной области [21] подобная норма дополняется уточнением, что такой закон должен быть представлен губернатором области (ст. 3). Схожие правила закрепляют и другие учредительные акты субъектов РФ [22].

Некоторые субъекты РФ закрепили описание своих границ в качестве приложения непосредственно к конституции (уставу). Так, согласно п. 1 ст. 38 Устава Магаданской области [23] описание границы области является неотъемлемой частью данного Устава и закреплено в приложении № 2. Такой же подход использован в Уставе Сахалинской области [24] в сочетании с указанием на то, что линия границы территории Сахалинской области определяется в соответствии с федеральным законом (п. 2 ст. 3). А в Уставе Тверской области [25] уточняется, что обзорное описание границ области не только является неотъемлемой частью данного Устава, но и заверяется подписями председателя Законодательного Собрания области и губернатора области (ч. 2 ст. 7).

Наконец, встречается правовое регулирование, когда норма об описании границ субъекта РФ содержит совершенно неопределенную отсылку к федеральному законодательству. Так, согласно ст. 15 Устава Смоленской области [26] границы области как субъекта РФ закрепляются федеральным законодательством.

Такое разнообразие в определении формы описания границ субъекта РФ объясняется отсутствием правового регулирования данного вопроса на федеральном уровне. Как уже было упомянуто, Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» содержит указание на необходимость описания границ субъекта РФ в соответствии с правилами землеустройства (ч. 2 ст. 1, ст. 9). Однако однозначный вывод о том, применимо ли такое описание в целях регулирования публично-властных отношений, сделать трудно.

В этой связи необходимо учитывать практику Верховного Суда РФ при рассмотрении аналогичных вопросов: описания границ муниципальных образований. В частности, в своем Определении от 16 марта 2011 года № 33-Г11-5 [27] Верховный Суд РФ указал, что положения федеральных законов в области лесных, водных, дорожных и иных отношений не применимы к отношениям по картографическому описанию границ муниципальных образований в целях реализации правил Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [28]. Данный Федеральный закон не содержит каких-либо требований к описанию границ муниципальных образований в законах субъектов РФ, а правила какого-либо иного законодательства, помимо законодательства об организации местного самоуправления в РФ, к таким правоотношениям применяться не могут.

Если перенести эту позицию на рассматриваемый вопрос, можно предположить, что высшие суды могут оценить описание границ субъектов РФ в целях реализации законодательства о государственном кадастре недвижимости как не имеющее отношения к определению территории субъекта РФ (в качестве государственно-территориального образования). А в этих целях приоритетным может оказаться именно описание границ, утвержденное субъектом РФ самостоятельно, в условиях полного отсутствия правил на федеральном уровне.

Совершенно иной подход избрали субъекты РФ, которые определяют свою территорию не посредством описания границ, а посредством указания на определенное состояние территории, установленное каким-либо правовым актом.

Чаще всего в качестве акта, определяющего территорию субъекта РФ, избирается правовой акт советского периода, которым была создана соответствующая национальная или

административно-территориальная единица РСФСР. Например, ч. 1 ст. 2 Устава Белгородской области [29] закрепляет, что территория области в пределах административных границ, установленных Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 января 1954 года, является неотъемлемой частью территории РФ*. Такой подход основывается на преемственности границ современных субъектов РФ от национальных автономий и административно-территориальных единиц советского периода. Однако отсылка к правовому акту, создавшему соответствующую территориальную единицу, не позволяет учесть изменения, происходившие с границами соответствующей территориальной единицы РСФСР до приобретения ею статуса субъекта РФ. Учесть эти изменения в рамках учредительного акта практически невозможно. Интересная в этом плане норма закреплена в Уставе Амурской области [31] (ч. 1 ст. 117): Амурская область включает в себя территорию, выделенную Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 августа 1948 года из состава Хабаровского края, а также территорию Чеугдинского сельсовета, переданного 25 марта 1954 года из состава Верхнебуреинского района Хабаровского края в состав Бурейского района. Одновременно ч. 2 той же статьи предусматривает, что картографические материалы с необходимыми пояснениями и описаниями границ являются официальными документами, фиксирующими границы области и ее административно-территориальных единиц. Таким образом, норма не только фиксирует правовую основу определения территории Амурской области, но и предусматривает необходимость описания границ.

Сочетание указания на правовой акт советского периода, которым создана соответствующая территориальная единица, и указания на необходимость описания границ существующего субъекта РФ широко используется и в других региональных учредительных актах [32]. В некоторых из них также уточняется способ определения места прохождения границ. Например, согласно ст. 19 Устава Челябинской области [33] существующие границы области установлены Постановлением Президиума ВЦИК от 17 января 1934 года, Постановлением Президиума ВЦИК от 8 января 1935 года, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 февраля 1943 года. Официальным документом, фиксирующим границы области, является описание границ области, содержащее необходимые сведения и картографические материалы, утвержденное законом области. Внешние границы области уточняются протоколом согласования представителей области и сопредельных регионов и определяются межевыми знаками на местности. Внешние границы области, совпадающие с государственной границей РФ, определяются в соответствии с федеральным законом.

У такого подхода есть два существенных недостатка. Во-первых, правовой акт, которым была создана соответствующая территориальная единица или которым были изменены ее границы, как правило, не содержит описания границ как такового. Территория в таких актах определяется посредством перечисления более мелких административно-территориальных единиц — районов**, что позволяет четко определить границы новой единицы только при условии наличия описания границ более мелких территориальных единиц, а такое описание чаще всего отсутствует. Таким образом, подобный правовой акт лишь создает предпосылки для определения территории новой единицы, а в дальнейшем ее границы нуждаются в описании. Во-вторых, отсылка к правовым актам советского периода имеет концептуальный недостаток: таким актом создавалась национально-автономная или административно-территориальная единица РСФСР, соответственно и обозначалась территория такой единицы, а не современного субъекта РФ. А между территориальными частями РСФСР и современными частями федеративного государства нельзя ставить знак равенства, хотя и существует преемственность, как отмечалось ранее. При этом разумным представляется определять в качестве исходного состояния территории субъекта РФ момент создания такого государствоподобного образования, а не момент образования его предшественника (административно-террито-

* Схожее правовое регулирование содержится и в некоторых других региональных учредительных актах [30].

** Например, в Постановлении ВЦИК от 7 декабря 1934 года «О разукрупнении Западносибирского и Восточносибирского краев и образовании новых областей в Сибири» территория вновь создаваемых Омской области и Красноярского края определяется посредством перечисления районов и иных территориальных единиц, которые передаются в их состав.

риальной или национально-автономной единицы).

Момент обретения той или иной территориальной частью России статуса субъекта РФ определить достаточно сложно. Так, основная часть республик в составе РФ признавалась субъектами еще советского федерализма и имела гарантии стабильности своей территории, начиная с первоначальной редакции Конституции РСФСР 1978 года (ст. 80). Другая часть республик, имевших в советский период статус автономных областей, приобрела статус субъекта Федерации лишь в 1991 году*. Наконец, края, области, города федерального значения, автономные округа и автономная область фактически были признаны субъектами РФ лишь на основании Федеративного договора 1992 года. Но полное юридическое подтверждение статус всех субъектов РФ получил лишь в Конституции РФ 1993 года. Какой из обозначенных моментов считать моментом создания современного субъекта РФ, не ясно. Однозначно ответить на вопрос о том, должен ли такой момент быть единым для всех регионов или он должен определяться в зависимости от видовой принадлежности субъекта РФ, также не представляется возможным. Решающим в этом плане могла бы стать позиция Конституционного Суда Российской Федерации, но на сегодняшний день такой позиции не сформировано.

Таким образом, отсылка к любому акту советского периода может приниматься лишь с оговоркой, что на момент обретения соответствующей территориальной частью РФ статуса субъекта РФ территория фактически могла иметь иные границы.

Вероятно, исходя из таких размышлений, многие субъекты РФ в учредительных актах определяют свою территорию следующим образом: констатируют ее состояние на определенный момент времени. Чаще всего такой условной датой становится момент принятия конституции (устава) субъектов РФ. Например, согласно ч. 1 ст. 63 Конституции Республики Мордовия [35] территория республики определяется существующими границами на момент принятия данной Конституции. Устав Красноярского края [36] к схожей формулировке добавляет уточнение: границами края признаются его границы, существующие на момент принятия настоящего Устава, определенные в установленном порядке органами государственной власти РСФСР и РФ. Констатация определенного состояния территории может также связываться с моментом вступления в силу регионального учредительного акта [37].

Отличное от вышеприведенных и достаточно уникальное правило содержится в Уставе Ленинградской области. Согласно его ч. 1 ст. 10 в границы Ленинградской области включаются территории, входящие в состав Ленинградской области по состоянию на 12 декабря 1993 года. Таким образом, констатируется состояние границ Ленинградской области на момент принятия Конституции РФ.

Наконец, исключительное правило закреплено в Уставе Волгоградской области, согласно которому территория данной области определена границами, существующими на момент подписания Федеративного договора (п. 1 ст. 5).

Любой из обозначенных моментов времени оспорим с точки зрения его выбора для определения исходного состояния территории субъекта РФ. Кроме того, такой способ констатации не позволяет точно определить место прохождения границ субъекта РФ — необходимо их описание на конкретный момент времени, которое в период бурного становления российского федерализма никто не делал.

Несколько иная ситуация сложилась в отношении вновь образованных субъектов РФ**. Каждый из этих регионов создан отдельным федеральным конституционным законом, которым определена и его территория, и момент возникновения нового субъекта РФ. Поэтому уставы таких субъектов РФ могут определить состояние своей территории посредством отсылки к соответствующему федеральному акту и констатацией состояния территории на момент возникновения нового субъекта. Впрочем, воспользовался этим способом только Камчатский край. Согласно ч. 2 ст. 11 Устава Камчатского края [38] границы края совпадают с границами Камчатской области на день вступления в силу Федерального кон-

* В 1991 году были внесены изменения в Конституцию РСФСР 1978 года, согласно которым Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская и Хакасская автономные области приобретали статус республик в составе России [34].

** Речь идет о субъектах, созданных в результате объединения субъектов РФ: Забайкальский край, Камчатский край, Красноярский край, Пермский край, Иркутская область.

ституционного закона «Об образовании в составе РФ нового субъекта РФ в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» и охватывают территории двух ранее граничащих между собой объединившихся субъектов РФ — Камчатской области и Корякского автономного округа*. Однако такое правовое регулирование носит во многом отсылочный характер, поскольку ни один из федеральных конституционных законов об образовании нового субъекта РФ не содержит описания границ нового субъекта РФ, а лишь констатирует неизменность существующих границ «материнского» края или области. Фактически констатируется преемственность юридически неопределенных границ прежнего субъекта РФ.

Таким образом, и указания на состояние границ субъекта РФ на конкретный момент времени не решают задачу точного и юридически непротиворечивого определения территории субъекта РФ.

Приведенные выше примеры не восполняют всей картины регионального правотворчества. Рассматриваемая тема имеет выход на очень богатый эмпирический материал. Подробно и всесторонне проанализировать его в рамках одной статьи не представляется возможным. Однако и представленных фактов, по нашей оценке, достаточно для того, чтобы сделать ряд взаимосвязанных выводов.

1. Определение территории субъекта Российской Федерации в региональных учредительных актах является крайне актуальной научно-практической проблемой, требующей скорейшего разрешения на федеральном и региональном уровнях. Причем на федеральном уровне в первую очередь.

2. В настоящее время указанная проблема на региональном уровне решается преимущественно применением метода «проб и ошибок». Это приводит к тому, что правовое регулирование данного вопроса в конституциях (уставах) субъектов РФ отличается оригинальностью и своеобразием. При определении территории региональный законодатель пытается максимально учитывать специфичные исторические условия формирования этого субъекта РФ и ряд других факторов. Однако в целом эффективность региональной методики невысока. Ни один из подходов, используемых в настоящий момент в региональных учредительных актах для определения территории субъекта РФ, не может быть предложен в качестве примера для подражания.

3. Ущербность рассмотренных выше региональных способов правового регулирования обусловлена отсутствием соответствующей определенности на уровне федерального законодательства. Определив возможные варианты изменения субъектного состава России еще десять лет назад [40], федеральный законодатель до сих пор не предпринимает каких-либо попыток внести ясность по вопросу об описании границ субъектов РФ и порядке их изменения.

4. В сложившихся условиях наиболее разумным представляется подход регионов, закрепляющих описание своих границ в форме закона субъекта РФ или в качестве приложения к конституции (уставу).

5. Учредительный акт субъекта РФ должен определять территорию в «актуальном» режиме («здесь и сейчас»). Иными словами, при определении территории недопустим ретроспективный подход, связывающий указанное определение с каким-либо моментом времени или апеллирующий к устаревшим правовым актам. Задача учредительного акта в этой части — восполнить пробел в федеральном законодательстве, т. е. определить место прохождения границ субъекта РФ на сегодняшний день. Однако в случае наличия территориальных споров между смежными субъектами РФ и такое правовое регулирование не представляется возможным.

* В этой связи следует отметить, что федеральный конституционный закон, на который ссылается приведенная норма, вступил в силу 15 июля 2006 года, а новый субъект РФ считается образованным с 1 июля 2007 года (ч. 4 ст. 1 Федерального конституционного закона от 12 июля 2006 года № 2-ФКЗ «Об образовании в составе РФ нового субъекта РФ в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» [39].

1. Рос. газ. 2007. 1 авг.

2. См., например: Конституционное право России : учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М.: Норма, 2007. С. 298—299; Чертков А.Н. Субъект федерации как государственно-территориальная единица // Журн. рос. права. 2011. № 1. С. 77.

3. Рос. газ. 2003. 8 окт.

4. Рос. газ. 1992. 26 авг.

5. Чертков А.Н. Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов РФ как пространственного предела их территорий // Журн. рос. права. 2009. № 9. С. 17.

6. См., например: Хвалев С.А. Правовой статус субъектов РФ как предмет конституционного (уставного) регулирования // Известия ИГЭА. 2010. № 5 (73). С. 179-182.

7. См., например: Конституционное право субъектов РФ / отв. ред. В.А. Кряжков. М.: ООО «Городец-издат», 2002. С. 115-118, 127-128.

8. Устав Красноярского края от 5 июня 2008 года № 5-1777 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. 16 июня. № 29 (250).

9. *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 26.

10. Устав Калужской области (утв. Постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 27 марта 1996 года № 473) (ред. от 28 октября 2011 года) // Весть. 1996. 9 апр. № 79.

11. Конституция Республики Алтай (Основной Закон) (принята Законом Республики Алтай от 7 июня 1997 года № 21-4) (ред. от 3 ноября 2010 года) // Звезда Алтая. 1997. 11 июля.

12. Устав Ростовской области : областной закон Ростовской области от 29 мая 1996 года № 19-ЗС (ред. от 1 августа 2011 года) // Наше время. 2001. 19 окт.

13. См., например: ст. 4 Устава Новосибирской области от 18 апреля 2005 года № 282-ОЗ (принят Постановлением Новосибирского областного Совета депутатов от 31 марта 2005 года № 282-ОСД) (ред. от 15 июля 2010 года) // Советская Сибирь. 2005. 29 апр.; п. 2 ст. 2 Устава Кемеровской области (принят Законодательным Собранием Кемеровской области 9 апреля 1997 года) (ред. от 2 июня 2011 года) // Кузбасс. 1997. 11 июня.

14. Устав Нижегородской области от 30 декабря 2005 года № 219-З (ред. от 1 марта 2011 года) // Правовая среда. 2006. 18 янв.

15. Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. — 2008. — февраль. — № 1.

16. Закон Костромской области от 24 апреля 2008 года № 300-4-ЗКО (ред. от 20 октября 2011 года) // СП — нормативные документы. 2008. 30 апр.

17. См., например: ч. 2 ст. 5 Устава Саратовской области : закон Саратовской области от 2 июня 2005 года № 46-ЗСО (ред. от 3 августа 2011 года) // Неделя области (Спецвыпуск). 2005. 4 июня; п. 2 ст. 85 Устава Свердловской области от 23 декабря 2010 года № 105-ОЗ (ред. от 23 мая 2011 года) // Областная газета. 2010. 24 дек.

18. См. ч. 2 ст. 10 Устава Ленинградской области : закон Ленинградской области от 27 октября 1994 года № 6-оз (ред. от 22 июля 2010 года) // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. 1995. Вып. 2.

19. Закон Волгоградской области от 17 июля 1996 года № 73-ОД (ред. от 4 мая 2011 года) // Волгоградская правда. 1996. 1 авг.

20. Закон Ярославской области от 1 октября 2010 года № 30-з // Документ-Регион. 2010. 14 окт. № 79.

21. Устав Еврейской автономной области от 8 октября 1997 года № 40-ОЗ (ред. от 28 сентября 2011 года) // Биробиджанская звезда. 2002. 28 нояб.

22. См., например: ч. 1 ст. 3 Устава Иркутской области от 17 апреля 2009 года № 1 // Областная. 2009. 24 апр. ; ч. 2 ст. 2 Устава Забайкальского края : Закон Забайкальского края от 17 февраля 2009 года № 125-ЗЗК // Забайкальский рабочий. 2009. 18 фев.

23. Закон Магаданской области от 28 декабря 2001 года № 218-ОЗ (ред. от 9 июня 2011 года) // Магаданская правда. 2001. 29 дек.

24. Устав Сахалинской области от 9 июля 2001 года № 270 (ред. от 27 сентября 2011 года) // Губернские ведомости. 2001. 11 июля.

25. Постановление Законодательного Собрания Тверской области от 5 ноября 1996 года № 436 (ред. от 29 сентября 2011 года) // Тверские ведомости. 1998. 4-10 дек.

26. Закон Смоленской области от 15 мая 2001 года № 37-з (ред. от 23 июня 2011 года) // Рабочий путь. 2001. 24 мая.

27. Об отмене решения Ленинградского областного суда от 30 декабря 2010 года и об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим областного Закона от 1сентября 2004 года

№ 52-ОЗ «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Тихвинский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» : Определение Верховного Суда РФ от 16 марта 2011 года № 33-Г11-5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

28. Рос. газ. 2003. 8 окт.

29. Закон Белгородской области от 31 декабря 2003 года № 108 (ред. от 12 июля 2011 года) // Белгородские известия. 2004. 10 янв.

30. См., например: ст. 3 Устава Калининградской области : закон Калининградской области от 18 января 1996 года № 30 (ред. от 12 октября 2011 года) // Янтарный край. 1996. 26 янв.; ст. 2 Устава Тюменской области от 30 июня 1995 года № 6 (ред. от 8 июня 2011 года) // Тюменские известия. 1995. 15 июля.

31. Устав (основной Закон) Амурской области : закон Амурской области от 13 декабря 1995 года № 40-ОЗ (ред. от 1 апреля 2011 г.) // Амурская правда. 1995. 20 дек.

32. См., например: ст. 1 Устава (Основного Закона) Владимирской области : закон Владимирской области от 14 августа 2001 года № 62-ОЗ (ред. от 11 октября 2011 года) // Владимирские ведомости. 2001. 23 авг.; ч. 3 ст. 1 и ч. 3 ст. 4 Устава Воронежской области от 7 июня 2006 года (ред. от 28 апреля 2011 года) // Коммуна. 2006. 10 июня.

33. Закон Челябинской области от 25 мая 2006 года № 22-ЗО (ред. от 29 сентября 2011 года) // Южноуральская панорама. 2006. 16 июня.

34. Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 27, ст. 930, 932, 933.

35. Конституция Республики Мордовия (принята Конституционным собранием Республики Мордовия 21 сентября 1995 года) (ред. от 15 марта 2011 года) // Известия Мордовии. 2011. 16 марта.

36. Устав Красноярского края от 5 июня 2008 года № 5-1777 (ред. от 10 июня 2010 года) // Краевой вестник. 2008. 11 июня. № 1 (спецвыпуск).

37. См., например, ч. 1 ст. 70 Устава Чукотского автономного округа (принят Думой Чукотского автономного округа 29 октября 1997 года) (ред. от 26 мая 2011 года) // Сборник законов Чукотского автономного округа, вступивших в действие в 1997 году (в ред. от 5 мая 1999 года). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

38. Устав Камчатского края от 4 декабря 2008 года № 141 (ред. от 9 сентября 2011 года) // Официальные Ведомости. 2008. 11 дек.

39. Рос. газ. 2006. 15 июля.

40. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ (ред. от 31 октября 2005 года) // Рос. газ. 2001. 20 дек.

О.Н. Шишпарёнок

Правовое регулирование общественных отношений в сфере охраны лесов от пожаров: современное состояние и направления совершенствования (на примере Иркутской области)

Обеспечение охраны и защиты лесов является одним из основополагающих принципов лесного законодательства и иных регулирующих лесные отношения нормативных правовых актов. Прежде всего леса подлежат охране от пожаров, которая включает в себя выполнение мер пожарной безопасности в лесах и тушение пожаров в лесах. В целях создания правовых основ данной деятельности федеральный законодатель закрепил общие положения об охране лесов от пожаров, а также определил полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в этой сфере. В развитие норм федерального законодательства субъекты Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы охраны лесов от пожаров. Анализ федерального правового регулирования общественных отношений в сфере охраны лесов от пожаров, а также выявленная в ходе детального изучения положительная практика регионального правового регулирования данных вопросов позволяет разработать предложения по совершенствованию нормативных правовых актов Иркутской области в сфере охраны лесов от пожаров.

Федеральное правовое регулирование общественных отношений в сфере охраны лесов от пожаров. Согласно ст. 22.1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [1] реализация мер пожарной безопасности в лесах и тушение лесных пожаров осуществляются в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации.

Как указано в ч. 1, 2 ст. 51 Лесного кодекса Российской Федерации [2], леса подлежат охране от пожаров, от загрязнения (в том числе радиоактивными веществами) и от иного негативного воздействия, а также защите от вредных организмов. Охрана и защита лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со ст. 81—84 данного Кодекса, если иное не предусмотрено данным Кодексом, другими федеральными законами.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации согласно ст. 82 Лесного кодекса Российской Федерации относятся, в том числе, такие полномочия в области лесных отношений, как:

— организация осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения (п. 7.1);

— организация осуществления мер пожарной безопасности в лесах, расположенных на земельных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации (п. 7.2).

Кроме этого, Российская Федерация передала органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление ряда полномочий в области лесных отношений. В соответствии с ч. 1 ст. 83 Лесного кодекса Российской Федерации к таким полномочиям относятся:

— организация использования лесов, их охраны (в том числе осуществления мер по-

жарной безопасности и тушения лесных пожаров), защиты (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов (в том числе создание и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для охраны, защиты и воспроизводства лесов) на указанных землях (п. 4);

— разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации. Как указано в Положении о подготовке Лесного плана субъекта Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2007 г. № 246 [3], лесной план включает в себя, в том числе, основные направления планируемого использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (подп. «б» п. 9). В свою очередь, основные направления использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов содержат: а) количественные и качественные целевые показатели улучшения состояния лесов; б) распределение лесов по зонам планируемого освоения, в том числе, по видам использования и интенсивности освоения; в) показатели использования лесов; г) основные направления деятельности в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения; д) перечень мероприятий по осуществлению эффективного использования лесных ресурсов, а также обеспечению охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения; е) показатели развития лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры; ж) целевые показатели уменьшения антропогенных, рекреационных и техногенных нагрузок на леса.

Согласно ч. 1 ст. 52 Лесного кодекса Российской Федерации охрана лесов от пожаров включает в себя выполнение мер пожарной безопасности в лесах и тушение пожаров в лесах. Частью 1 ст. 53 Лесного кодекса Российской Федерации установлено, что мерами пожарной безопасности в лесах являются:

— предупреждение лесных пожаров;

— мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров;

— разработка и утверждение планов тушения лесных пожаров;

— иные меры пожарной безопасности в лесах.

В целях обеспечения реализации данных мероприятий федеральный законодатель определяет вопросы, подлежащие правовому регулированию на уровне субъектов Российской Федерации. Так, в ч. 2 ст. 53 Лесного кодекса Российской Федерации говорится, что меры пожарной безопасности в лесах осуществляются в соответствии с лесным планом субъекта Российской Федерации, лесохозяйственным регламентом лесничества, лесопарка и проектом освоения лесов. При этом согласно ч. 1 ст. 53.3 Лесного кодекса Российской Федерации органы государственной власти в пределах своих полномочий, определенных в соответствии со ст. 81—83 данного Кодекса, разрабатывают планы тушения лесных пожаров, в которые входят:

— перечень и состав лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, иных средств предупреждения и тушения лесных пожаров на соответствующей территории, порядок привлечения и использования таких средств в соответствии с уровнем пожарной опасности в лесах;

— перечень сил и средств подразделений пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований, которые могут быть привлечены в установленном порядке к тушению лесных пожаров, и порядок привлечения таких сил и средств в соответствии с уровнем пожарной опасности в лесах;

— мероприятия по координации работ, связанных с тушением лесных пожаров;

— меры по созданию резерва пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, транспортных средств и горюче-смазочных материалов;

— иные мероприятия.

Сводный план тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (ч. 3 ст. 53.3 Лесного кодекса Российской Федерации).

Статьей 53.8 Лесного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что если данным Кодексом не установлено иное, работы по тушению лесных пожаров и осуществлению отдельных мер пожарной безопасности в лесах выполняются специализированными государственными бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, органам

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии со ст. 81—83 данного Кодекса. В случае, если выполнение работ по тушению лесных пожаров или осуществлению мер пожарной безопасности в лесах не возложено в установленном порядке на указанные государственные учреждения, органы государственной власти размещают заказы на выполнение данных работ в соответствии с Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Для участия в выполнении работ по тушению лесных пожаров и осуществлению отдельных мер пожарной безопасности в лесах органы государственной власти вправе привлекать добровольных пожарных.

Региональное правовое регулирование общественных отношений в сфере охраны лесов от пожаров. Руководствуясь нормами Лесного кодекса Российской Федерации, субъекты Российской Федерации в рамках правового регулирования соответствующих вопросов охраны лесов от пожаров принимают следующие нормативные правовые акты:

1. Долгосрочные целевые программы, предусматривающие, в том числе, мероприятия по охране лесов от пожаров. Следует отметить, что при определении целей данных программ субъекты Российской Федерации избирают различные подходы. Так, в ряде регионов действуют программы, направленные в целом на оздоровление экологической обстановки на территории субъекта Российской Федерации, восстановление, предотвращение деградации и сохранение природных комплексов субъекта Российской Федерации [4]. В некоторых регионах целью долгосрочных целевых программ является сохранение, воспроизводство и эффективное использование лесов [5]. Лишь в немногих субъектах Российской Федерации программы направлены непосредственно на сохранение лесов от пожаров [6]. Если в первых двух группах программ указаны в общем виде мероприятия по охране лесов от пожаров (охрана лесов от пожаров путем обеспечения оперативного обнаружения и ликвидации их в начальной стадии, проведение профилактических (предупредительных) противопожарных мероприятий, создание системы мониторинга лесных пожаров, улучшение технического обеспечения противопожарной охраны лесов), то долгосрочные целевые программы по охране лесов от пожаров предусматривают достаточно широкий перечень мероприятий. В число таких мер входят:

— проведение противопожарного обустройства земель лесного фонда;

— очистка лесных насаждений от захламленности;

— создание противопожарных барьеров (минерализованных полос, разрывов, заслонов), а также уход за ними;

— ремонт дорог противопожарного назначения;

— проведение профилактического контролируемого отжига сухой травы;

— приобретение пожарной техники и оборудования (пожарные автоцистерны, лесопожарные трактора, бульдозеры, трейлеры с тягачами, плуги тракторные лесные, съемные цистерны, лесопожарные катера, автомобили бортовые повышенной проходимости или грузопассажирские, насосные станции, переносные мотопомпы и т. д.);

— создание автоматизированных систем связи для оперативного управления охраной лесов от пожаров (приобретение радиотехнических средств, ремонт и содержание радиотелефонной связи, приобретение и установка пожарно-наблюдательных вышек и мачт и др.);

— подготовка, переподготовка и повышение квалификации руководителей и специалистов по тушению лесных пожаров;

— обучение населения мерам пожарной безопасности в лесах;

— обустройство мест отдыха в лесу;

— проведение противопожарной пропаганды (изготовление и установка у дорог, в местах отдыха населения средств наглядной агитации (аншлагов, плакатов, стендов); выпуск и распространение буклетов, памяток и других материалов массовой печатной продукции; выступления по радио и телевидению; опубликование в периодической печати материалов, статей на природоохранную тематику и т. д.);

— другие мероприятия по охране лесов от пожаров [7].

Также необходимо обратить внимание на наличие общих положений об охране лесов от пожаров в программах социально-экономического развития субъектов Российской Федерации [8]. Как правило, в них не только перечисляются целевые программы, разрабатываемые и действующие в различных сферах общественных отношений, в том числе в области охраны лесов от пожаров, но и определяет-

ся в общем виде содержание таких программ, приоритеты финансирования программных мероприятий, результаты выполнения намеченных мероприятий. Например, в Программе социально-экономического развития Краснодарского края до 2012 года определена необходимость осуществления комплекса организационно-технических мер, предусматривающих обустройство лесов от пожаров, выполнение ряда противопожарных мероприятий, организацию работ по тушению лесных пожаров и маневрирование ресурсами внутри Краснодарского края. Реализация комплекса организационно-технических мер должна осуществляться путем разработки и принятия ведомственной целевой программы, плана мероприятий, предусматривающих:

— предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров;

— своевременное обнаружение и ликвидацию их в начальной стадии развития;

— внедрение новых технологий и технических средств обнаружения и тушения лесных пожаров;

— улучшение технического обеспечения противопожарной охраны лесов;

— координацию всех заинтересованных ведомств для организации профилактики и тушения лесных пожаров в лесном фонде и на аграрных ландшафтах.

Реализовать указанные мероприятия предполагается за счет средств субвенций из федерального бюджета, выделяемых на реализацию отдельных полномочий в области лесных отношений, а также внебюджетных источников. Специфичность решаемой проблемы в изменившихся социально-экономических условиях вызывает необходимость решения ряда вопросов, связанных с приобретением наземных средств (пожарных и патрульных автомобилей, бочек), организацией авиапатруля, компьютеризацией всех лесхозов с созданием единой системы по охране лесов от пожаров с координационным центром в департаменте лесного хозяйства Краснодарского края.

Для рационального использования выделяемых ассигнований должны быть установлены приоритеты в финансировании программных мероприятий:

— обеспечение оперативного обнаружения и тушения лесных пожаров силами наземной охраны лесов с привлечением в случаях необходимости авиации на договорной основе;

— материально-техническое обеспечение лесопожарных служб;

— содержание сил и средств пожаротушения;

— компьютерное обеспечение;

— работы по профилактике лесных пожаров в лесном фонде.

Результатом выполнения намечаемых мероприятий станет оперативное обнаружение и быстрая локализация возгораний и тушение лесных пожаров, уменьшение площадей возникающих пожаров, доведение средств пожаротушения до норм, снижение числа пожаров, а также сокращение убытков, причиняемых пожарами лесному фонду, сохранение биологического разнообразия лесных экосистем, повышение их экологического и ресурсного потенциала.

Как представляется, подобные положения, закрепленные в программах социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, являются основой разработки целевых программ, предусматривающих комплекс мероприятий по охране лесов от пожаров.

В Иркутской области также действуют программы, в которых содержится указание на необходимость проведения некоторых мероприятий по охране лесов от пожаров. Так, одной из задач долгосрочной целевой программы Иркутской области «Пожарная безопасность на 2011—2013 годы», утвержденной Постановлением правительства Иркутской области от 18 октября 2010 г. № 262-пп, является укрепление материально-технической базы подразделений пожарной охраны, содержащихся за счет средств областного бюджета, и специализированных учреждений, осуществляющих работу по тушению лесных пожаров. В рамках выполнения этой задачи данной Программой предусмотрены лишь отдельные мероприятия, направленные на обеспечение деятельности по охране лесов от пожаров (например, приобретение специализированной лесопожарной техники и оборудования для специализированных учреждений (приложение 2, задача 4, п. 4.14).

Программа социально-экономического развития Иркутской области на 2011—2015 годы, утвержденная Законом Иркутской области от 31 декабря 2010 г. № 143-ОЗ, в рамках эффективного управления лесными ресурсами, увеличения отдачи от лесного сектора экономики за счет развития существующих и освоения новых технологоемких секторов

производства предусматривает повышение пожарной безопасности лесов (усиление контроля за пожарной безопасностью лесов; очистка лесосек; повышение технической оснащенности лесопожарных служб) (цель 2, задача 3, подп. «в» п. 1). Одним из показателей реализации данной Программы является устройство противопожарных барьеров (приложение 3, цель 2, задача 3). Проведение иных мероприятий и достижение иных показателей данной Программой не предусмотрено. Следует заметить, что мероприятия долгосрочной целевой программы Иркутской области «Пожарная безопасность на 2011—2013 годы», программы социально-экономического развития Иркутской области на 2011—2015 годы не обладают комплексным характером и реализация предусмотренных ими мер является недостаточной для эффективной деятельности по охране лесов от пожаров на территории Иркутской области.

2. Лесные планы, содержащие, в том числе, положения об охране лесов от пожаров. Прежде всего в лесных планах субъектов Российской Федерации отражаются сведения о лесных пожарах в соответствующем субъекте Российской Федерации за определенный период, об оперативности их тушения, называется предполагаемый пожароопасный период, его средняя продолжительность, причины возникновения лесных пожаров, предусматриваются мероприятия, направленные на их предупреждение и тушение, а также объемы этих мероприятий по соответствующим лесничествам. В перечне данных мер, например, указаны:

— противопожарное обустройство лесов (строительство, реконструкция и содержание дорог противопожарного назначения; устройство посадочных площадок для вертолетов, используемых в целях проведения авиационных работ по охране и защите лесов; расчистка просек, противопожарных разрывов; устройство пожарных водоемов и подъездов к источникам воды и другие меры);

— создание систем, средств предупреждения и тушения лесных пожаров (устройство мест отдыха и курения в лесу, стоянок автотранспорта, мест для разведения костров и других объектов благоустройства территории лесов; приобретение и поддержание в исправном состоянии противопожарной техники, оборудования, снаряжения и инвентаря; организация системы связи и оповещения; строительство и содержание пожарных наблюдательных пунктов, вышек, мачт, пунктов сосредоточения противопожарного инвентаря, пожарных химических станций; наем временных пожарных сторожей; снижение природной пожарной опасности лесов путем регулирования породного состава лесных насаждений, своевременного проведения санитарных рубок, очистки лесов от захламленности и очистки лесосек от порубочных остатков; создание резерва горюче-смазочных материалов на период высокой пожарной опасности в лесах и выполнение других мероприятий);

— проведение мониторинга пожарной опасности в лесах (наблюдение и контроль за пожарной безопасностью в лесах; организация системы обнаружения лесных пожаров и наблюдения за их динамикой с использованием наземных и авиационных средств в зависимости от зоны охраны и целевого назначения лесов; своевременное оповещение населения и противопожарных служб о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах);

— разработка планов тушения лесных пожаров;

— тушение лесных пожаров (обследование (наземное, авиационное, космомониторинг) очага лесного пожара с целью уточнения вида и интенсивности пожара, его границ, направления движения, выявления возможных опорных рубежей для локализации, источников воды, подъездов к ним и к очагу пожара, а также других особенностей, определяющих тактику тушения пожара; доставка людей и средств к месту тушения пожара и обратно; обеспечение радио- или телефонной связи между всеми группами участников тушения пожара; организация питания, первой медицинской помощи и отдыха лиц, работающих на тушении пожара; локализация очага пожара; охрана локализованного очага пожара и ликвидация пожара) [9].

Также в лесных планах субъектов Российской Федерации отражаются сведения о лесопожарных службах субъекта Российской Федерации, схема взаимодействия данных служб и иных участников мероприятий по предупреждению и тушению лесных пожаров в пожароопасный период, схема оповещения органов исполнительной власти и организаций о лесных пожарах, схема тушения лесных пожаров на территории соответствующего региона и другая информация, необходимая для обеспечения деятельности по тушению лесных пожаров [10].

В Лесном плане Иркутской области, ут-

вержденном Постановлением губернатора Иркутской области от 9 февраля 2009 г. № 23-п, упоминаются мероприятия по профилактике и подготовке к тушению лесных пожаров, мероприятия по противопожарному обустройству лесов (мониторинг пожарной опасности в лесах, разработка планов тушения лесных пожаров). Однако данные о соответствующих мерах приведены по состоянию на 2006—2008 годы. Планируемые мероприятия, направленные на охрану лесов от пожаров, определены без указания четких сроков их выполнения. Кроме этого в Лесном плане Иркутской области содержатся ссылки на недействующие нормативные правовые акты, принятые в целях обеспечения деятельности по охране лесов от пожаров*. Как представляется, Лесной план Иркутской области требует соответствующей доработки и актуализации.

3. Нормативные правовые акты, содержащие перечень (план) мероприятий по охране лесов от пожаров. Следует заметить, что данные нормативные правовые акты действуют лишь в ряде субъектов Российской Федерации [11]. Зачастую нормативные правовые акты, предусматривающие перечень (план) мероприятий по охране лесов от пожаров, принимаются наряду с долгосрочными целевыми программами и (или) лесными планами субъектов Российской Федерации. В отличие от долгосрочных целевых программ данные акты не имеют паспорта, не содержат детального описания проблемы, для решения которой они приняты, и иных структурных разделов, присущих программам. В отличие от региональных лесных планов, предусматривающих комплекс мер по сохранению и восстановлению лесов, эти документы включают в себя исключительно мероприятия по охране лесов от пожаров.

Мероприятия, установленные нормативными правовыми актами, предусматривающими перечень (план) мероприятий по охране лесов от пожаров, как правило, носят организационный характер. В качестве примера можно привести следующие меры:

— разработка и утверждение плана борьбы с лесными пожарами (плана тушения лесных пожаров), плана-схемы взаимодействия учреждений, лесничеств, противопожарных служб, их подразделений в период высокой пожарной опасности;

— составление регламентов противопожарной профилактики и обустройства лесов, регламентов лесозащитных мероприятий;

— проведение заседаний межведомственной комиссии по охране лесов от пожаров;

— организация противопожарного обустройства;

— заключение договоров на участие в тушении лесных пожаров в границах поселений с организациями, осуществляющими тушение лесных пожаров, подразделениями государственной пожарной охраны.

Нормативный правовой акт, предусматривающий перечень (план) мероприятий по охране лесов от пожаров на территории Иркутской области, отсутствует.

4. Сводные планы тушения лесных пожаров на территории субъектов Российской Федерации (планы мероприятий по подготовке к пожароопасному периоду). Данные планы принимаются субъектами Российской Федерации на определенный период времени [12]. В этих нормативных правовых актах приводится общая характеристика лесов на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, информация о лицах, ответственных за организацию тушения лесных пожаров, о руководителях тушения лесных пожаров. Также в сводных планах тушения лесных пожаров указываются планируемые мероприятия, направленные на профилактику лесных пожаров, данные об участке, на котором будут проводиться соответствующие мероприятия (номера квартала, выдела, географические координаты, характеристика участка), сроки (дата) их проведения, определяются мероприятия по подготовке к пожароопасному сезону специализированных лесопожарных подразделений субъекта Российской Федерации и команд пожаротушения лесопользователей. Важной частью сводных планов тушения лес-

* Так, в Лесном плане Иркутской области имеет место ссылка на Постановление губернатора Иркутской области от 15 июля 2003 г. № 399-п «Об утверждении Порядка привлечения сил и средств коммерческих и некоммерческих организаций для тушения лесных пожаров на территории Иркутской области». Данный акт признан утратившим силу Постановлением губернатора Иркутской области от 21 ноября 2007 г. № 542-п «О признании утратившим силу Постановления губернатора Иркутской области от 15 июля 2003 года № 399-П». Кроме этого в Лесном плане Иркутской области указаны План взаимодействия лесопожарных служб лесхозов и Иркутской авиабазы охраны лесов АЛХ Иркутской области на пожароопасный сезон 2007 года по Иркутской области, а также План совместных мероприятий органов государственной власти и правоохранительных органов по обеспечению охраны лесов от пожаров и других нарушений лесного законодательства на территории области в 2007 году. Срок действия данных актов истек.

ных пожаров является установленный порядок выезда техники на тушение лесных пожаров. Данный порядок определяется по каждому лесничеству и содержит сведения о предприятиях, которые осуществляют тушение лесных пожаров, и о технике, привлекаемой для тушения лесных пожаров [13]. Помимо этого в сводных планах тушения лесных пожаров обозначены меры по обеспечению правопорядка и безопасности при тушении лесных пожаров [14].

Сводный план тушения лесных пожаров на территории Иркутской области отсутствует. Следует также обратить внимание на то, что правительством Иркутской области принято Постановление от 29 апреля 2011 г. № 120-пп «О введении на территории Иркутской области особого противопожарного режима», где предусмотрен ряд мер, направленных на предупреждение лесных пожаров на территории Иркутской области. Вместе с тем в данном документе не указан период времени, в течение которого сохраняется особый противопожарный режим и проводятся соответствующие мероприятия.

5. Нормативные правовые акты, в соответствии с которыми полномочия по организации и обеспечению охраны лесов от пожаров закрепляются за соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации. К таким актам следует отнести:

— законы субъектов Российской Федерации о пожарной безопасности [15];

— законы субъектов Российской Федерации, предметом правового регулирования которых является разграничение полномочий региональных органов государственной власти в сфере лесных отношений [16];

— нормативные правовые акты, закрепляющие статус уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [17].

Согласно Положению об Агентстве лесного хозяйства Иркутской области, утвержденному Постановлением администрации Иркутской области от 31 октября 2007 г. № 237-па, в функции данного Агентства входит организация использования лесов, их охраны (в том числе осуществление мер пожарной безопасности), защиты (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов (в том числе создание и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для охраны, защиты и воспроизводства лесов) на указанных землях. Вместе с тем согласно п. 7.1, 7.2 ст. 82 Лесного кодекса Российской Федерации за органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплены также полномочия по организации осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения, и по организации осуществления мер пожарной безопасности в лесах, расположенных на земельных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации. Анализ нормативных правовых актов Иркутской области не позволяет установить, какой государственный орган Иркутской области выполняет вышеуказанные полномочия.

6. Нормативные правовые акты, определяющие порядок деятельности лесничих. В ряде субъектов Российской Федерации действуют нормативные правовые акты, определяющие порядок деятельности лесничих, в том числе в сфере охраны лесов от пожаров. В качестве примера можно привести Постановление правительства Нижегородской области от 11 марта 2008 г. № 71 «Об утверждении Порядка деятельности лесничих на территории Нижегородской области». Согласно п. 4.1 Порядка, утвержденного данным постановлением, лесничий обеспечивает охрану леса от пожаров, в том числе, организацию противопожарного обустройства лесов, создания систем, средств предупреждения и тушения лесных пожаров, содержание этих систем и средств, а также формирование запасов горюче-смазочных материалов на период высокой пожарной опасности (за исключением лесных участков, переданных в аренду); обеспечивает соблюдение гражданами и юридическими лицами правил пожарной безопасности в лесах, выявление виновников лесных пожаров и привлечение их к ответственности (п. 4.2). Ежегодно не позднее 15 марта лесничий районного (межрайонного) лесничества обеспечивает подготовку и утверждение в установленном порядке районного (межрайонного) плана тушения лесных пожаров (п. 4.3). В порядке, установленном районным (межрайонным) планом тушения лесных пожаров, организует своевременное обнаружение возникающих лесных пожаров; привлекает граждан и юридических лиц, включая силы государственного учреждения Нижегородской области «Нижегородский лесопожарный центр», для тушения лесных по-

жаров; организует, а при необходимости непосредственно руководит тушением лесных пожаров на подведомственной территории (п. 4.4). В периоды высокой пожарной опасности лесничий, по решению уполномоченного органа исполнительной власти Нижегородской области или уполномоченного органа местного самоуправления, обеспечивает ограничение пребывания граждан в лесах (п. 4.5). Лесничий обязан вести разъяснительную работу среди населения по вопросам осторожного обращения с огнем и тушения лесных пожаров, при необходимости представлять информацию в средства массовой информации и предложения в органы местного самоуправления по обеспечению эффективной охраны лесов от пожаров (п. 4.6). В целях обеспечения охраны и защиты лесов лесничий осуществляет патрулирование лесных участков и наблюдение за ними. Маршруты и периодичность патрулирования лесных участков, схема размещения пунктов наблюдения утверждаются лесничим районного (межрайонного) лесничества по согласованию с уполномоченным органом. Отчет о результатах патрулирования и наблюдения лесных участков представляется лесничим районного (межрайонного) лесничества в уполномоченный орган ежемесячно по форме, в порядке и сроки, определенные уполномоченным органом (п. 4.8). Как представляется, подобное детальное регулирование позволит создать правовую основу для деятельности лесничих в сфере охраны лесов от пожаров.

В Иркутской области нормативный правовой акт, определяющий порядок деятельности лесничих, в том числе в области охраны лесов от пожаров, отсутствует.

7. Нормативные правовые акты, предусматривающие создание специальных учреждений, осуществляющих деятельность по охране лесов от пожаров. В целях обеспечения выполнения работ по охране лесов от пожаров, руководствуясь ст. 53.8 Лесного кодекса Российской Федерации, региональные органы государственной власти создают соответствующие учреждения и принимают нормативные правовые акты, регулирующие их статус. Например, в соответствии с Постановлением правительства Республики Алтай от 24 июня 2008 г. № 140 «О создании автономного учреждения Республики Алтай «Алтайская база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана» создано автономное учреждение, основным предметом деятельности которого является охрана лесов и защита их от пожаров. Основные цели деятельности этого учреждения — авиационное патрулирование, тушение лесных пожаров, проведение противопожарной пропаганды, защита лесов от вредителей и болезней.

Согласно Постановлению правительства Оренбургской области от 14 апреля 2011 г. № 228-п «О реорганизации государственного унитарного предприятия Оренбургской области «Оренбургский лесхоз» целями деятельности государственного бюджетного учреждения «Центр пожаротушения и охраны лесов Оренбургской области» являются обеспечение реализации переданных Оренбургской области полномочий по охране лесов от пожаров на землях лесного фонда в границах Оренбургской области, обеспечение пожарной безопасности в лесах, профилактика и тушение лесных пожаров на землях лесного фонда.

Распоряжением администрации Смоленской области от 7 октября 2010 г. № 1405-р/адм «О создании областного государственного учреждения «Лесопожарная служба Смоленской области» установлено, что основная цель деятельности названного учреждения — охрана лесов от пожаров на территории Смоленской области. Предмет деятельности данного учреждения — обеспечение охраны лесов от пожаров и выполнение на землях лесного фонда работ по охране, защите и воспроизводству лесов на территории Смоленской области.

В Республике Саха (Якутия) специализированным учреждением по охране лесов от пожаров служит государственное бюджетное учреждение Республики Саха (Якутия) «Якутская база авиационной охраны лесов», созданное в соответствии с Распоряжением президента Республики Саха (Якутия) от 2 июня 2011 г. № 348-РП «О государственном бюджетном учреждении Республики Саха (Якутия) «Якутская база авиационной охраны лесов».

Нормативные правовые акты Иркутской области содержат лишь отдельные общие положения о специализированных учреждениях, осуществляющих работу по тушению лесных пожаров. Например, долгосрочная целевая программа Иркутской области «Пожарная безопасность на 2011—2013 годы» предусматривает укрепление материально-технической базы таких учреждений. Программой социально-экономического развития Иркутской области на 2011—2015 годы закреплена необходимость повышения технической оснащенно-

сти лесопожарных служб. Нормативные правовые акты, в соответствии с которыми на территории Иркутской области созданы учреждения, осуществляющие деятельность по тушению лесных пожаров, не выявлены.

8. Нормативные правовые акты, предусматривающие содействие созданию добровольной пожарной охраны (дружин) и возможность их привлечения к участию в выполнении работ по тушению лесных пожаров и осуществлению отдельных мер пожарной безопасности. В качестве примера можно привести Закон Калужской области от 22 мая 2001г. № 36-ОЗ «О пожарной безопасности в Калужской области», согласно ст. 14.2 которого для участия в выполнении работ по тушению лесных пожаров и осуществлению отдельных мер пожарной безопасности в лесах правительство Калужской области вправе привлекать добровольных пожарных в соответствии с законодательством. Кроме этого в соответствии с долгосрочной целевой Программой «Охрана лесов от пожаров на территории Калужской области (2011-2015 годы)», утвержденной Постановлением правительства Калужской области от 31 декабря 2010 г. № 567, планируется создание добровольных пожарных дружин в количестве 168 человек (ежегодно) для обнаружения и тушения лесных пожаров.

Предложения по совершенствованию законодательства Иркутской области в сфере охраны лесов от пожаров. Анализ практики правового регулирования вопросов охраны лесов от пожаров позволяет сделать вывод о том, что содержащееся в нормативных правовых актах Иркутской области регулирование является недостаточным для формирования правовой основы деятельности в сфере охраны лесов от пожаров на территории Иркутской области. Для устранения выявленных недостатков представляется необходимым принятие следующих мер:

1) разработка и утверждение комплексного акта, предметом правового регулирования которого будет являться охрана лесов от пожаров на территории Иркутской области. Такой нормативный правовой акт целесообразно разработать в виде перечня (плана) мероприятий по охране лесов от пожаров либо в виде долгосрочной целевой программы, содержащей комплекс мероприятий по охране лесов от пожаров на территории Иркутской области.

В указанном нормативном правовом акте в качестве мероприятий, направленных на охрану лесов от пожаров предлагается предусмотреть, например, такие мероприятия:

— проведение противопожарной пропаганды (изготовление и установка средств наглядной агитации (аншлагов, плакатов, стендов); выпуск и распространение буклетов, памяток и других материалов массовой печатной продукции; выступления по радио и телевидению, выпуск видеосюжетов; проведение бесед, лекций, докладов среди населения; опубликование в периодической печати материалов, статей по природоохранной тематике и т. д.);

— обучение населения мерам пожарной безопасности в лесах;

— подготовка, переподготовка и повышение квалификации руководителей и специалистов по тушению лесных пожаров;

— проведение противопожарного обустройства соответствующих земель;

— создание противопожарных барьеров (минерализованных полос, разрывов, заслонов), а также уход за ними;

— очистка лесных насаждений от захламленности, очистка придорожных полос от горючего материала;

— ремонт дорог противопожарного назначения;

— проведение профилактического контролируемого отжига сухой травы;

— приобретение пожарной техники и оборудования;

— создание автоматизированных систем связи для оперативного управления охраной лесов от пожаров (приобретение радиотехнических средств, ремонт и содержание радиотелефонной связи, приобретение и установка пожарно-наблюдательных вышек и мачт и др.);

— строительство пожарных наблюдательных пожарных вышек;

2) приведение в актуальное состояние положений Лесного плана Иркутской области. В частности, данные о мероприятиях, направленных на охрану лесов от пожаров на территории области, следует отразить по состоянию на текущий и предстоящий периоды времени. При определении мероприятий, планируемых в рамках охраны лесов от пожаров, целесообразно указать четкие сроки их осуществления. Кроме этого важным представляется выполнение правила юридической техники, в соответствии с которым в нормативных правовых актах допустимо применение ссылок лишь на действующие нормативные правовые акты;

3) разработка и утверждение сводного пла-

на тушения лесных пожаров. Необходимость утверждения и содержание данного нормативного правового акта установлены ч. 3 ст. 53.3 Лесного кодекса Российской Федерации;

4) определение в областном нормативном правовом акте о введении особого противопожарного режима периода времени, в течение которого на территории Иркутской области сохраняется особый противопожарный режим и проводятся соответствующие мероприятия (в случае принятия такого акта);

5) определение в областном нормативном правовом акте органа государственной власти Иркутской области, уполномоченного на осуществление деятельности по организации осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения, и по организации осуществления мер пожарной безопасности в лесах, расположенных на земельных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

6) разработка и принятие областного нормативного правового акта, содержащего порядок деятельности лесничих, в том числе в области охраны лесов от пожаров;

7) разработка и принятие областного нормативного правового акта, предусматривающего создание специализированного учреждения, осуществляющего деятельность по тушению лесных пожаров.

---

1. СЗ РФ. 1994. № 35, ст. 3649.
2. СЗ РФ. 2006. № 50, ст. 5278.
3. СЗ РФ. 2007. № 18, ст. 2235.
4. См., например: О целевой Программе Калининградской области «Экологическое оздоровление территории Калининградской области на 2008—2013 годы» : постановление правительства Калининградской области от 30 января 2009 г. № 46; Об утверждении областной долгосрочной целевой программы «Охрана окружающей среды и рациональное природопользование в Ростовской области на 2011-2015 годы» : постановление администрации Ростовской области от 25 августа 2010 г. № 143.
5. См., например: Об утверждении долгосрочной целевой программы «Воспроизводство, лесоразведение и охрана лесов на территории Пензенской области на 2011—2013 годы» : постановление правительства Пензенской области от 1 июня 2011 г. № 333-пП; О долгосрочной областной целевой программе «Использование, охрана, защита и воспроизводство лесов Новгородской области на 2011—2020 годы» : постановление администрации Новгородской области от 28 июня 2011 г. № 278.
6. См., например: О республиканской целевой программе «Охрана лесов от пожаров» на 2011—2015 годы : постановление кабинета министров Чувашской Республики от 9 февраля 2011 г. № 27; О республиканской целевой программе «Охрана лесов от пожаров на 2011—2015 годы» : постановление Правительства Республики Башкортостан от 27 июня 2011 г. № 219; Об утверждении краевой долгосрочной целевой программы «Охрана лесов от пожаров (2011—2014 годы)» : постановление правительства Забайкальского края от 10 ноября 2009 г. № 414; Об утверждении долгосрочной целевой программы «Охрана лесов от пожаров на территории Калужской области (2011—2015 годы)» : постановление правительства Калужской области от 31 декабря 2010 г. № 567; Об утверждении долгосрочной целевой программы Сахалинской области «Охрана лесов от пожаров на 2012—2015 годы» : постановление правительства Сахалинской области от 7 июля 2011 г. № 273.
7. См., например: разд. 6 республиканской целевой программы «Охрана лесов от пожаров на 2011—2015 годы», утвержденной постановлением правительства Республики Башкортостан от 27 июня 2011 г. № 219; разд. III республиканской целевой программы «Охрана лесов от пожаров» на 2011—2015 годы», утвержденной Постановлением кабинета министров Чувашской Республики от 9 февраля 2011 г. № 27; разд. III областной целевой программы «Охрана лесов от пожаров на период до 2015 года», утвержденной Постановлением правительства Белгородской области от 2 октября 2010 г. № 318-пп.
8. См.: О программе социально-экономического развития Краснодарского края до 2012 года : закон Краснодарского края от 3 февраля 2009 г. № 1692-КЗ; О программе социально-экономического развития Кировской области на 2011—2013 годы : закон Кировской области от 25 февраля 2011 г. № 613-ЗО; Об утверждении Программы социально-экономического развития Новосибирской области на 2011—2015 годы : закон Новосибирской области от 2 декабря 2010 г. № 10-ОЗ и др.
9. См., например: Об утверждении Лесного плана Удмуртской Республики : указ Президента Удмуртской Республики от 15 декабря 2008 г. № 197; Об утверждении Лесного плана Красноярского края :

указ губернатора Красноярского края от 26 декабря 2008 г. № 219-уг; Об утверждении Лесного плана Тульской области : постановление губернатора Тульской области от 19 марта 2009 г. № 14-пг.

10. См., например: Об утверждении Лесного плана Ханты-Мансийского автономного округа-Югры : постановление губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 29 декабря 2008 г. № 190; Об утверждении Лесного плана Ямало-Ненецкого автономного округа : постановление губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 18 декабря 2008 г. № 135-ПГ.

11. См., например: О мерах по охране лесов от пожаров в 2007—2011 годах : постановление Правительства Республики Башкортостан от 25 июля 2007 г. № 206; О мерах по охране лесов от пожаров на территории Ростовской области и порядке расходования средств, предоставленных в виде субвенций из федерального бюджета на эти цели : постановление администрации Ростовской области от 8 октября 2008 г. № 494; Об охране лесов от пожаров на территории области : постановление правительства Оренбургской области от 8 апреля 2010 г. № 238-п; О мерах по охране лесов от пожаров на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры : распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 16 марта 2009 г. № 102-рп.

12. См., например: Об утверждении Сводного плана тушения лесных пожаров на территории Удмуртской Республики : указ президента Удмуртской Республики от 5 мая 2011 г. № 75; Об утверждении Сводного плана тушения лесных пожаров на территории Пермского края в 2011 году : указ губернатора Пермского края от 6 мая 2011 г. № 38; Об утверждении Сводного плана тушения лесных пожаров на территории Пензенской области на период пожароопасного сезона 2011 года : распоряжение губернатора Пензенской области от 4 июля 2011 г. № 210-р.

13. См., например, приложение № 7 к Сводному плану тушения лесных пожаров на территории Удмуртской Республики, утвержденному указом президента Удмуртской Республики от 5 мая 2011 г. № 75.

14. См, например: разд. V Сводного плана тушения лесных пожаров на территории Белгородской области в 2011 году, утвержденного распоряжением губернатора Белгородской области от 14 июля 2011 г. № 495-р; разд. 14 Сводного плана тушения лесных пожаров на территории Воронежской области в 2011 году, утвержденного указом губернатора Воронежской области от 20 апреля 2011 г. № 173-у.

15. См., например: п. 4.1 п. 2 ст. 2 Закона Ульяновской области от 30 января 2006 г. № 05-ЗО «О пожарной безопасности в Ульяновской области»; ч. 2 ст. 3 Закона Чувашской Республики от 25 ноября 2005 г. № 47 «О пожарной безопасности в Чувашской Республике».

16. См., например: ч. 4 ст. 1 Закона Челябинской области от 25 декабря 2008 г. № 342-ЗО «О регулировании лесных отношений в Челябинской области»; ч. 2 ст. 6 Закона Воронежской области от 20 ноября 2007 г. № 118-ЗО «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Воронежской области»; ст. 4 Закона Кемеровской области от 13 июня 2007 г. № 75-ОЗ «О разграничении полномочий между органами государственной власти Кемеровской области в сфере лесных отношений».

17. См., например: подп. 6 п. 10 Положения об Агентстве по охране, воспроизводству и использованию объектов животного мира и лесов Калининградской области, утвержденного Постановлением правительства Калининградской области от 25 декабря 2006 г. № 993; п. 2.1 Положения о Министерстве лесного хозяйства, природопользования и экологии Ульяновской области, утвержденного постановлением правительства Ульяновской области от 16 декабря 2008 г. № 512-П.

И.А. Боровикова
Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
В.В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор
О.Н. Шишпарёнок

Замечания и предложения к проекту Стратегии развития правового просвещения граждан в Российской Федерации

В целях повышения качества проектов правовых актов Ассоциация юристов России реализует такое направление деятельности, как проведение общественной экспертизы наиболее значимых федеральных законопроектов. Сравнительно недавно на обсуждение юридической общественности на сайте Ассоциации был представлен проект Стратегии развития правового просвещения граждан в Российской Федерации [1], разработанный Министерством юстиции Российской Федерации в связи с утверждением Президентом Российской Федерации Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан.

Группой экспертов Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского при участии доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации В.В. Игнатенко проведена научно-правовая и антикоррупционная экспертиза проекта Стратегии, по результатам которой подготовлено экспертное заключение, содержащее анализ положений проекта, выявленные в нем недостатки и направления их устранения.

1. Согласно пункту 1.1 главы 1 проекта Стратегии правовое просвещение и воспитание представляет собой совокупность устанавливаемых и охраняемых государством правовых норм, обеспечивающих гражданам возможность беспрепятственного ознакомления с разного рода сведениями, относящимися к интересам граждан в правовой сфере, и реализуемых через деятельность учреждений и организаций, входящих в систему правового просвещения и воспитания. В соответствии же с общим пониманием, просвещение — это распространение знания, культуры [2], а воспитание — это процесс систематического, целенаправленного воздействия на духовное и физическое развитие личности в целях обучения, привития навыков поведения в обществе, формирования характера и его отдельных черт; навыки поведения в общественной, личной жизни, привитые семьей, школой, средой [3]. Таким образом, понятия «правовое просвещение» и «правовое воспитание» не могут быть представлены в виде общего понятия с единым содержательным наполнением, поскольку, исходя из вышеприведенных определений, просвещение и воспитание являются самостоятельными направлениями деятельности. Кроме этого, цели и функции, обозначенные в главах 2 и 3 проекта, позволяют заключить, что данные направления деятельности имеют существенные различия. В связи с этим представляется необходимым определение отдельных понятий «правовое просвещение» и «правовое воспитание».

Следует также заметить, что анализ общих понятий просвещения и воспитания не позволяет рассматривать правовое просвещение и правовое воспитание как совокупность правовых норм, которые являют собой общеобязательные правила поведения.

2. В тексте проекта Стратегии используется понятие «институты гражданского общества».

Данное понятие требует точного определения, поскольку в различных федеральных нормативных правовых актах оно используется в разных значениях. Так, Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в качестве института гражданского общества рассматривает адвокатуру. В Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 г., к институтам гражданского общества отнесены общественные и религиозные организации (объединения).

3. Раздел проекта Стратегии «Предпосылки развития правового просвещения граждан в Российской Федерации» предусматривает положение о том, что реализация Основ носит не декларативный характер и предусматривает разработку целевых федеральных и региональных программ, разработку нормативных актов Правительства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в которых конкретизировалась бы соответствующая деятельность органов государственной власти. Вместе с тем положение о необходимости разработки целевых федеральных и региональных программ, нормативных актов Правительства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не в полной мере согласуется с иными положениями Стратегии, определяющими уровни реализации мер по правовому просвещению граждан в Российской Федерации.

Так, в соответствии с разделом проекта Стратегии «Предпосылки развития правового просвещения граждан в Российской Федерации» реализация мероприятий, предусмотренных Основами, имеет непрерывный характер, системность форм и методов правового просвещения граждан и предусматривает разработку мероприятий по правовому просвещению населения на трех уровнях: федеральном, субъектовом и территориальном (районном, городском). Создание сбалансированной, внутренне непротиворечивой и работоспособной юридической структуры организации и проведения на федеральном, региональном и местном уровнях правового просвещения населения должно стать ведущим направлением политики по преодолению правового нигилизма в России. К наиболее характерным инструментам государственной политики в сфере правового просвещения населения относятся, в том числе, обеспечение единого правового пространства в целях устранения коллизий федерального, регионального и муниципального законодательства. Согласно пункту 1.2 главы 1 проекта Стратегии в систему правового просвещения и воспитания населения входят федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, институты гражданского общества.

Таким образом, в целях устранения внутренних противоречий положений проекта Стратегии представляется необходимым дополнить текст проекта Стратегии обязанностью по разработке муниципальных правовых актов в сфере правового просвещения, в которых бы конкретизировалась соответствующая деятельность органов местного самоуправления. В связи с изложенным выше можно порекомендовать также дополнить перечень инструментов государственной политики в сфере правового просвещения населения полномочием не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления по осуществлению взаимодействия со средствами массовой информации в области распространения правосодержащей информации в целях повышения правовой грамотности.

4. Раздел проекта Стратегии «Предпосылки развития правового просвещения граждан в Российской Федерации» к наиболее характерным инструментам государственной политики в сфере правового просвещения населения относит обеспечение единого правового пространства в целях устранения коллизий федерального, регионального и муниципального законодательства. Вместе с тем термин «муниципальное законодательство» противоречит Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с ч. 1 ст. 43 которого в систему муниципальных правовых актов входят устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. Возможности утверждения органами местного само-

управления муниципальных законов данный Федеральный закон не предусматривает, на основании чего следует заменить в тексте Стратегии термин «муниципальное законодательство» на термин «муниципальные правовые акты».

5. В подразделе 2.3.1 главы 2 проекта Стратегии речь идет о широком распространении среди молодежи знаний *о правах* человека. Однако следует полагать, что правовая культура формируется посредством получения знаний не только о правах человека и гражданина, но и об обязанностях, которые возлагает государство на своих граждан.

Согласно абзацу первому подраздела 2.3.2 главы 2 проекта Стратегии правовое просвещение учащихся *среднеспециальных* и высших *учебных заведений* входит в целенаправленную деятельность преподавателей *колледжей* и вузов, ориентированную на создание условий для развития духовности студентов на основе общечеловеческих и отечественных ценностей; оказание им помощи в жизненном самоопределении, нравственном, гражданском и профессиональном становлении; создание условий для самореализации личности. Во-первых, используемое в этом положении понятие «среднеспециальные учебные заведения» не соответствует подпункту 3 пункта 4 статьи 12 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-I «Об образовании», Постановлению Правительства Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 543 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении), предусматривающим такой тип образовательного учреждения, как *учреждение среднего профессионального образования*. Во-вторых, в вышеуказанном постановлении Правительства Российской Федерации в качестве вида среднего специального учебного заведения рассматривается не только колледж, но и техникум (пункт 7).

6. Подраздел 2.3.2 главы 2 проекта Стратегии посвящен правовому просвещению учащихся как среднеспециальных, так и высших учебных заведений. Однако в ряде положений этого раздела (пункт 5 абзаца четвертого, дефис четвертый абзаца пятого, абзац седьмой) содержится указание лишь на такое высшее учебное заведение, как университет. Согласно пункту 1 статьи 9 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» видами высших учебных заведений являются не только университет, но и федеральный университет, академия, институт. Более того, в перечисленных положениях проекта отсутствует указание на учреждения среднего профессионального образования.

7. Подраздел 2.3.3 главы 2 проекта Стратегии посвящен правовому просвещению работающего населения в соответствии со спецификой их деятельности. Анализ положений данного раздела не позволяет установить содержание, четкие направления деятельности по правовому просвещению данной категории граждан, так как в нем обозначена лишь необходимость получения соответствующих знаний.

8. Исходя из наименования подраздела 2.3.4 главы 2 проекта Стратегии «Правовое просвещение населения сельской местности» раздел должен определять особенности правового просвещения граждан, проживающих в сельской местности. При этом раздел включает в себя лишь положения о необходимости оказания им юридической помощи.

9. Абзацем третьим подраздела 2.3.5 главы 2 проекта Стратегии указаны основные направления правового просвещения людей пожилого возраста. Однако анализ положений данного абзаца позволяет заключить, что предусмотренные в нем мероприятия носят общий характер, в связи с чем не представляется возможным отнести данные мероприятия к основным направлениям правового просвещения людей пожилого возраста.

10. В подразделе 2.3.7 главы 2 проекта Стратегии использован термин «иностранцы». Данный термин не закреплен законодательством Российской Федерации о гражданстве, противоречит терминологии Стратегии. Так, главой 2.3.7 Стратегии закреплен термин «мигранты и лица без гражданства». В Федеральном законе от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» используются термины «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства». Термин «мигрант» включен в тексты нескольких международных договоров Российской Федерации (Соглашение от 19 ноября 2010 года «О правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей», ратифицированное Федеральным законом от 11 июля 2011 года № 186-ФЗ). В целях устранения неопределенности правового содержания термина «иностранцы» можно порекомендовать заменить данный термин на словосочетание «мигранты и лица без гражданства».

11. В соответствии с подразделом 2.3.7 главы 2 проекта Стратегии в качестве мер профилактики деформаций правового сознания мигрантов необходимо создать Центральный банк данных иностранцев, находящихся на всей территории России. Между тем учет иностранных граждан и лиц без гражданства предусмотрен Федеральным законом от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» данный Федеральный закон регулирует отношения, возникающие при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через территорию Российской Федерации, передвижением по территории Российской Федерации при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах Российской Федерации либо выездом из Российской Федерации. Согласно части 1 статьи 10 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» органы миграционного учета на основе получаемых сведений об иностранном гражданине формируют государственную информационную систему миграционного учета.

На основании изложенного выше можно сделать вывод о противоречии положения о создании Центрального банка данных иностранцев, закрепленного подразделом 2.3.7 главы 2 проекта Стратегии, Федеральному закону «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Кроме того, в подразделе 2.3.7 главы 2 проекта Стратегии используется аббревиатура ГИЦ МВД России. В соответствии с правилами юридической техники использование в правовых актах аббревиатур без их расшифровки недопустимо.

12. В подразделах 3.3.1, 3.3.2, 3.3.6 главы 3 проекта Стратегии отсутствуют положения, определяющие содержание деятельности по правовому воспитанию соответствующих лиц. Данные разделы включают в себя лишь общие положения о необходимости патриотического воспитания школьников, поддержки детей, помещенных в образовательные учреждения для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи и способах привлечения населения к реализации пограничной политики государства.

13. В подразделе 3.3.7 главы 3 проекта Стратегии имеет место ссылка на ст. 6 *антикоррупционного закона*. По правилам юридической техники ссылка на нормативный правовой акт должна включать в себя его номер, дату и полное наименование.

14. В корректировке и согласованности нуждается внутренняя нумерация положений проекта Стратегии. Так, в разделе под одним номером следуют и пункты главы 2, и подразделы данной главы (например, пункты и подразделы 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4 и т.д.). В некоторых главах, помимо пунктов и подразделов, по тексту дополнительно используется нумерация подпунктов. Такая несогласованность не соответствует правилам юридической техники и затруднит последующее правоприменение Стратегии.

---

1. www.alrf.ru/user/87/strategia_pp.doc

2. См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Л.И. Скворцова. М.: ООО «Издательство Оникс»: ООО «Издательство «Мир и образование», 2006. С. 609.

3. См.: Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова // URL: http://www.gramota.ru/slovari/dic/; *Ожегов С.И.* Указ соч. С. 97.

Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук
С.Ю. Фильчакова, кандидат юридических наук, доцент

Модельный закон субъекта Российской Федерации «О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в субъекте Российской Федерации»

Предлагаемый модельный закон субъекта Российской Федерации направлен на урегулирование порядка и условий проведения ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления в подведомственных им организациях.

В соответствии со ст. 353.1 Трудового кодекса Российской Федерации ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в порядке и на условиях, определяемых законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, к полномочиям субъектов Российской Федерации отнесено установление порядка и условий осуществления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях. В названной статье Трудового кодекса Российской Федерации прямо устанавливается, что порядок и условия осуществления ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Согласно Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 2 ст.1, ст. 14-16 и др.) местное самоуправление обеспечивает решение вопросов местного значения, под которыми понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Однако в соответствии с ч. 4 и 5 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в случаях, предусмотренных федеральными законами, органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в установленном порядке, с осуществлением расходов за счет средств бюджета муниципального образования. Поскольку ст. 353.1 Трудового кодекса Российской Федерации прямо предусмотрено, что ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях осуществляют

не только федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, но и органы местного самоуправления, то в силу предписаний Трудового кодекса Российской Федерации и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления должны участвовать в осуществлении данного государственного полномочия в порядке и на условиях, определенных законом субъекта Российской Федерации. Таким образом, законом субъекта Российской Федерации «О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в субъекте Российской Федерации» должен быть урегулирован порядок и условия осуществления ведомственного контроля не только органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, но и органами местного самоуправления.

Предлагаемый модельный закон субъекта Российской Федерации состоит из 18 статей, объединенных в 4 главы: общие положения, методологические основы проведения ведомственного контроля, проведение мероприятий по контролю, заключительные положения.

ГЛАВА 1
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет правового регулирования Закона

Настоящий Закон устанавливает условия и порядок проведения ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в подведомственных им организациях в субъекте Российской Федерации.

Статья 2. Правовая основа осуществления ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

Правовую основу осуществления контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, составляют Конституция Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Конституции (Уставы), другие законы субъекта Российской Федерации.

Статья 3. Основные понятия

В целях настоящего Закона используются следующие основные понятия:

— ведомственный контроль — совокупность мероприятий по планированию, подготовке к проверке и проверка органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления в подведомственных им организациях соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, с целью установления соответствия их деятельности обязательным требованиям законодательства, а также принятие соответствующих мер по фактам нарушений законодательства, выявленных в результате проведения проверки;

— организация, учредителем которой является орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, называется подведомственной;

— иные понятия и термины используются в настоящем Законе в соответствии с федеральным законодательством.

Статья 4. Принципы организации и осуществления ведомственного контроля

Принципами осуществления ведомственного контроля являются:

— законность;

— объективность;

— гласность (при условии соблюдения государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны);

— презумпция добросовестности подведомственных организаций;

— системность и плановость в деятельности уполномоченных органов с целью наиболее полного охвата мероприятиями всех направлений по ведомственному контролю;

— периодичность и оперативность проведения мероприятия по ведомственному контролю, предусматривающего полное и максимально быстрое проведение его в течение установленного срока;

— возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц уполномоченных органов, нарушающих порядок проведения мероприятий по ведомственному контролю;

— ответственность уполномоченных органов и их должностных лиц при проведении ведомственного контроля за нарушение порядка проведения мероприятий по ведомственному контролю;

— иные принципы, предусмотренные действующим законодательством.

Статья 5. Основные задачи ведомственного контроля

Основными задачами ведомственного контроля являются:

— осуществление проверок по соблюдению трудового законодательства, включая законодательство по охране труда, и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в организациях, подведомственных органу исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органу местного самоуправления;

— принятие мер по фактам нарушений, выявленных по результатам проведенных проверок.

Статья 6. Органы, уполномоченные осуществлять ведомственный контроль

1. Органами, уполномоченными осуществлять ведомственный контроль, являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в подведомственных им организациях (далее — уполномоченные органы).

2. Полномочия и ответственность должностных лиц уполномоченных органов, на которых возложены обязанности по организации и осуществлению ведомственного контроля, определяются в соответствии с действующим законодательством.

ГЛАВА 2
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Статья 7. Методы ведомственного контроля

1. Уполномоченные органы, осуществляющие ведомственный контроль в соответствии со своей компетенцией, проводят проверки (целевые, комплексные), обследования и экспертизы.

2. Целевые проверки проводятся путем выборочного ознакомления документов по определенному кругу вопросов или по одной теме (вопросу).

3. При проведении комплексных проверок используются приемы выборочного и документального контроля.

4. Экспертиза является методом предварительной оценки принятия решений уполномоченным органом по ведомственному контролю с целью определения их целесообразности и юридических последствий.

Статья 8. Формы и виды ведомственного контроля

1. Ведомственный контроль осуществляется в формах документарных или выездных проверок, а также ведения реестра организаций, соблюдающих трудовые права работников (далее — Реестр).

2. Проверки могут быть плановыми, внеплановыми и повторными.

Плановые проверки проводятся должностными лицами в соответствии с годовым планом мероприятий по контролю, утверждаемым руководителем уполномоченного органа либо его заместителем, в отношении подведомственных организаций.

Внеплановые проверки проводятся должностными лицами уполномоченного органа в связи с поступившим обращением о нарушении трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права:

— от граждан, работающих или работавших в подведомственной организации, членов их семей и их представителей;

— от органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и комиссий, если факты о предполагаемых либо выявленных нарушениях стали им известны в ходе осуществления своих полномочий.

Повторные проверки проводятся должностными лицами уполномоченных органов при отсутствии отчета подведомственной организации об устранении ранее выявленных нарушений.

Статья 9. Основания проведения и периодичность осуществления ведомственного контроля

1. Плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года, кроме случаев, установленных федеральным законодательством.

Плановые проверки проводятся на основании разрабатываемых уполномоченными органами ежегодных планов.

Ежегодный план проведения плановых проверок, утвержденный руководителем уполномоченного органа, доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети

Интернет либо иным доступным способом и подлежит направлению в органы прокуратуры в сроки и в порядке, установленные федеральным законодательством.

План проведения плановых проверок на следующий год размещается на официальном сайте уполномоченного органа в сети Интернет в срок до 31 декабря текущего календарного года.

О проведении плановой проверки подведомственная организация уведомляется не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления правового акта уполномоченного органа о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом.

2. Внеплановые проверки проводятся:

— по истечении срока исполнения подведомственной организацией ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушениях трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

— в случае поступления в уполномоченный орган обращений граждан и (или) организаций независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, а также информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о предполагаемых или выявленных нарушениях трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

3. Повторные проверки проводятся в срок не позднее шести месяцев со дня окончания предыдущей проверки в случае, если руководителем подведомственной организации либо его заместителем не представлен отчет об устранении ранее выявленных нарушений в срок, указанный в акте, оформленном по результатам проведения проверки, либо не заявлено ходатайство о продлении указанного срока.

ГЛАВА 3
ПРОВЕДЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ВЕДОМСТВЕННОМУ КОНТРОЛЮ

Статья 10. Порядок организации проверки

1. Проверка проводится на основании приказа руководителя уполномоченного органа или его заместителя.

2. В приказе о проведении проверки указываются:

— наименование органа, осуществляющего ведомственный контроль;

— номер и дата приказа о проведении проверки;

— фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), уполномоченного (уполномоченных) на проведение проверки;

— наименование подведомственной организации, в отношении которой проводится проверка;

— цели, задачи и предмет проведения проверки;

— правовые основания проведения проверки, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке;

— наименование административного регламента проведения проверки;

— перечень документов, представление которых организацией необходимо для достижения целей и задач проведения проверки;

— даты начала и окончания проведения проверки.

3. При проведении проверки должностное лицо имеет право:

— посещать объекты (территории и помещения) подведомственных организаций в целях проведения проверки;

— получать от подведомственных организаций информацию, необходимую для проверки;

— проводить проверку только во время исполнения служебных обязанностей, выездную проверку — только при предъявлении служебных удостоверений, копии правового акта уполномоченного органа о проведении проверки и в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, — копии документа о согласовании проведения проверки с органом прокуратуры;

— осуществлять иные права, предусмотренные законодательством.

4. Приказ о проведении проверки либо его заверенная копия одновременно с предъявлением служебного удостоверения вручается должностным лицом, осуществляющим проверку, руководителю или иному должностному лицу подведомственной организации под расписку, включающую в себя сведения о дате его вручения.

5. Мероприятия по ведомственному контролю могут проводиться только тем должностным лицом (должностными лицами), которое (которые) указано (указаны) в приказе о проведении проверки.

Статья 11. Срок проведения проверки

1. Срок проведения проверки не может превышать двадцати рабочих дней.

2. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований, на основании мотивированных предложений должностного лица (должностных лиц) уполномоченного органа, проводящего (проводящих) плановую проверку, срок проведения плановой проверки может быть продлен руководителем уполномоченного органа, но не более чем на двадцать рабочих дней.

Статья 12. Ограничения при проведении проверки в подведомственной организации

При проведении проверки должностные лица уполномоченных органов не вправе:

— осуществлять проверки в отсутствии должностных лиц проверяемых организаций;

— требовать представления документов, информации, если они не являются объектами мероприятий по ведомственному контролю и не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки;

— превышать установленные сроки проведения проверки;

— распространять информацию, составляющую охраняемую законом тайну и полученную в результате проведения мероприятий по ведомственному контролю, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Статья 13. Взаимодействие уполномоченных органов с иными государственными органами, органами общественного контроля

Уполномоченные органы при осуществлении ведомственного контроля взаимодействуют с государственными органами, в том числе наделенными контрольными или надзорными полномочиями, органами общественного контроля (в том числе профессиональными союзами (их объединениями) в соответствии с законодательством.

Статья 14. Оформление результатов проведения проверки

1. По результатам проверки должностное лицо составляет акт в двух экземплярах.

Один экземпляр акта проверки с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю подведомственной организации под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки. Акт проверки направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

2. В акте проверки указываются:

— дата, время и место составления акта;

— наименование уполномоченного органа;

— дата и номер правового акта уполномоченного органа, на основании которого проводилась проверка;

— фамилия, имя, отчество и должность должностного лица;

— наименование подведомственной организации, в отношении которой проводилась проверка, а также фамилия, имя, отчество и должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя подведомственной организации, присутствовавших при проведении проверки;

— дата, время, продолжительность и место проведения проверки;

— сведения о результатах проведения проверки, в том числе о выявленных нарушениях, их характере и лицах, допустивших указанные нарушения;

— сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом руководителя либо иного должностного лица или уполномоченного представителя подведомственной организации, присутствовавших при проведении проверки, их подписи либо отказ от подписи, а также сведения о внесении в журнал учета проверок записи о проведенной проверке либо о невозможности внесения такой записи в связи с отсутствием у подведомственной организации указанного журнала;

— подпись должностного лица;

— иная информация, имеющая отношение к предмету проверки, по усмотрению должностных лиц уполномоченного органа.

Статья 15. Устранение нарушений, выявленных при проведении ведомственного контроля

1. В случае выявления в результате проведения проверки нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на основании акта, составленного должностным лицом, уполномоченный орган вправе обратиться в правоохранительные органы или иные государственные органы в целях принятия мер по фактам указанных нарушений, в том числе привлечения к ответственности виновных лиц в соответствии с законодательством.

Принятие мер по фактам указанных нарушений либо обращение уполномоченного органа в правоохранительные органы или иные государственные органы в целях принятия мер по фактам указанных нарушений осуществляется в семидневный срок после окончания проверки.

2. По результатам проведения проверки руководитель подведомственной организации либо его заместитель обязан устранить выявленные нарушения в срок, указанный в акте.

3. В случае невозможности устранить выявленные нарушения в установленный срок руководитель подведомственной организации либо его заместитель вправе обратиться с ходатайством о продлении срока к руководителю соответствующего органа, осуществляющего ведомственный контроль, который при наличии уважительных причин и при условии отсутствия угрозы жизни и здоровью работников организации в случае продления срока вправе его продлить.

4. По истечении срока, указанного в акте, руководитель подведомственной организации либо его заместитель обязан представить отчет об устранении нарушений руководителю соответствующего органа, осуществляющего ведомственный контроль, либо его заместителю.

Статья 16. Ответственность подведомственных организаций и их должностных лиц

Подведомственные организации, их должностные лица несут ответственность за нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, а также за неустранение в установленный срок нарушений, выявленных в результате проведения мероприятий по ведомственному контролю, в соответствии с действующим законодательством.

Статья 17. Обжалование действий должностных лиц, руководителя уполномоченного органа

Руководитель подведомственной организации либо его заместитель вправе обжаловать действия (бездействие) должностных лиц при проведении мероприятий по ведомственному контролю руководителю органа, осуществляющего ведомственный контроль, либо его заместителю и (или) в суд, а действия и решения руководителя органа, осуществляющего ведомственный контроль, либо его заместителя, в суд.

ГЛАВА 4
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 18. Порядок вступления в силу настоящего Закона

Настоящий Закон вступает в силу _____ 2012 года, но не ранее чем по истечении 10 дней после его официального опубликования.

«____»_____ 20_ г.
№_____

Высшее должностное лицо
(руководитель высшего исполнительного
органа государственной власти)
субъекта Российской Федерации

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

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.

Гаврилова Лариса Владимировна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом административного и муниципального 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 отдела конституционного права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, председатель Избирательной комиссии Иркутской области.

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

Праскова Светлана Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом конституционного права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Фильчакова Светлана Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом правовой информации Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Шишпарёнок Ольга Николаевна — ведущий научный сотрудник отдела административного и муниципального права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.