ISSN 2220-2773

ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№1’2012

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

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

№ 1 (16) (январь — февраль) 2012

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

М.А. Давыдова. Порядок принятия устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав: недостатки правового регулирования и проблемы правоприменения 3

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Ю.В. Арбатская, Е.Л. Иванова. Особенности планирования и прогнозирования социально-экономического развития муниципальных образований: правовые вопросы 11

ПРАВОВАЯ АНАЛИТИКА

И.А. Боровикова. Правовое регулирование порядка организации и проведения отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (по материалам сравнительно-правового исследования) 18

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

А.А. Петров. Единая система конституционного правосудия в Российской Федерации: от идеи к законопроекту (по материалам научно-правовой экспертизы проекта федерального конституционного закона № 643410-5 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» и статью 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации») 34

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Ю.В. Арбатская, В.Е. Подшивалов, С.А. Хвалёв, Р.Ю. Хертуев. Модельный муниципальный правовой акт «Об утверждении Положения об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории муниципального образования» 38

Сведения об авторах 43

Правила представления статей в «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» 44

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», 2012

Подписано в печать 29.02.2012. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 5,5. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

М.А. Давыдова

Порядок принятия устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав: недостатки правового регулирования и проблемы правоприменения

Исходя из особого места устава в системе муниципальных правовых актов, исполнения им роли основы муниципального правотворчества Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее — ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления) установил более сложный, по сравнению с иными муниципальными правовыми актами, порядок его принятия. Ранее действовавший Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не регулировал порядок принятия устава муниципального образования, а предусматривал, что устав разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно (ст. 8). Закрепление усложненного порядка принятия устава муниципального образования на федеральном уровне свидетельствует об усилении его роли в регулировании организации местного самоуправления на территории муниципального образования.

Законодательная регламентация правотворческой процедуры принятия устава муниципального образования предполагает участие населения муниципального образования в процессе разработки устава, что в определенной степени гарантирует демократический способ его принятия и позволяет осуществлять контроль за процессом подготовки и принятия, дает возможность установить рамки волеизъявления представительного органа муниципального образования [2], а также включает в процесс принятия устава регистрирующий орган. Так, в соответствии с ч. 4, 5, 6, 8 ст. 44 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанных устава или муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении. Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования*. Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу

* Исключение составляет принятие устава муниципального образования сходом граждан (ч. 3 ст. 44 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления).

после их официального опубликования (обнародования). На основании этого можно выделить следующие стадии процедуры принятия устава муниципального образования:

1) разработка проекта устава;

2) опубликование проекта устава, порядка учета предложений по проекту устава, а также порядка участия граждан в его обсуждении;

3) публичные слушания по проекту устава;

4) принятие устава представительным органом;

5) государственная регистрация устава;

6) опубликование (обнародование) устава;

7) вступление устава в силу.

Таким образом, момент вступления в силу устава муниципального образования ставится в зависимость от решения территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации о государственной регистрации. Регистрация устава муниципального образования носит разрешительный характер, так как в данном случае она является «необходимым юридическим фактом, без которого не могут наступить соответствующие правовые последствия» [3]. Полагаем, что такой подход федерального законодателя к закреплению процедуры принятия устава муниципального образования нельзя назвать положительным. По сути, территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации принимает участие в принятии устава муниципального образования. Специалисты-эксперты территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации, осуществляющие государственную регистрацию уставов муниципальных образований, указывают на наличие связи между государственной регистрацией и муниципальным правотворчеством, а также делают вывод о том, что органы юстиции являются «заочными участниками муниципального правотворческого процесса» [4]. В юридической науке встречается позиция, согласно которой государственная регистрация устава муниципального образования рассматривается как отдельная стадия правотворческого процесса [5]. Полагаем, что органы юстиции действительно участвуют в муниципальном правотворческом процессе. Так, следует обратить внимание на то, что ряд представителей юридической науки относят вступление правового акта в силу к одной из стадий правотворческого процесса [6]. Законы отдельных субъектов Российской Федерации включают вступление нормативного правового акта в силу в региональный правотворческий процесс в качестве самостоятельной стадии [7]. Таким образом, реализации одной из стадий правотворческого процесса принятия устава предшествует его государственная регистрация, осуществляемая территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации. Представителями регистрирующего органа это не рассматривается как вторжение в компетенцию местного самоуправления. Признавая, что «государственная регистрация придает официальный статус тексту основного документа», они указывают лишь на то, что она обеспечивает недопущение нарушения прав граждан на территории муниципального образования посредством контроля соответствия устава муниципального образования правовым актам большей юридической силы [8].

Необходимо отметить, что такая позиция в отношении государственной регистрации существует на протяжении нескольких лет. Так, по мнению профессора Е.С. Шугриной, регистрация устава муниципального образования, осуществлявшаяся ранее в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации [9], выступала средством, используемым государством для проверки законности устава в целях исполнения государственной обязанности по защите прав и свобод человека и гражданина [10]. Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации указал в своем решении, что акт государственной регистрации устава муниципального образования является обязательной стадией единого нормотворческого процесса, которая следует за принятием устава и предшествует его опубликованию. Верховный Суд Российской Федерации признал ошибочным подход, когда стадии принятия, регистрации и опубликования уставов рассматриваются изолированно друг от друга. По его мнению, государственная регистрация уставов муниципальных образований не может рассматриваться как участие органов государственной власти в осуществлении полномочий местного самоуправления, так как она выступает необходимым условием деятельности местного самоуправления [11].

Вместе с тем нельзя не упомянуть о наличии критических замечаний в отношении государственной регистрации уставов муниципальных образований как к форме административного контроля за правовым качеством муниципальных правовых актов [12]. Так, по мнению Т.С. Масловской, разрешительный характер регистрации уставов, осуществлявшейся региональными

органами государственной власти на основании Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года, нарушал конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, а также ст. 8 указанного Федерального закона, согласно которой устав вступал в силу с момента официального опубликования. Кроме этого, она обращает внимание на то, что в случае принятия решения об отказе в государственной регистрации, орган государственной власти субъекта Российской Федерации фактически отменял решение представительного органа местного самоуправления или местного референдума о принятии устава муниципального образования. Это, в свою очередь, не соответствовало п. 2 ст. 44 названного Федерального закона, согласно которому отменить такое решение могли только орган, его принявший, или суд [13]. В своем диссертационном исследовании А.В. Леонтенков приводит доводы против данных утверждений. В частности, он указывает на неправомерность абсолютизации местного самоуправления, а также ссылается на положения ныне действующего ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления, а именно на ч. 8 ст. 44, согласно которой устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении в него изменений и дополнений подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). На основании этого им сделан вывод о том, что государственную регистрацию устава муниципального образования «следует рассматривать в качестве одной из обязательных стадий процесса его применения» [14]. Действительно, некоторые доводы Т.С. Масловской в свете положений ст. 44 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления потеряли свою актуальность. Однако полагаем, что установленная действующим Федеральным законом зависимость момента вступления в силу устава муниципального образования от государственной регистрации является нарушением самостоятельности местного самоуправления. Следует также отметить, что разрешительный характер государственной регистрации не позволяет говорить о наличии у устава в полной мере такого свойства как прямое действие. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос об изменении порядка государственной регистрации уставов муниципальных образований и отказаться от правового регулирования, в соответствии с которым момент вступления в силу устава муниципального образования непосредственно зависит от государственной регистрации устава.

Субъектами, обладающими полномочиями по осуществлению оценки соблюдения порядка принятия устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав являются территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации, органы прокуратуры, федеральные суды общей юрисдикции. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации хоть и закрепляют такое полномочие в рамках проведения правовой экспертизы уставов муниципальных образований при ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов [15], не обеспечивают его осуществление необходимыми нормами, обязывающими органы местного самоуправления предоставлять соответствующие документы. Так, согласно законодательству субъектов Российской Федерации в ходе правовой (юридической) экспертизы на соответствие требованиям правовых актов большей юридической силы муниципальный нормативный правовой акт оценивается, среди прочего, с точки зрения порядка принятия. Однако региональные нормативные правовые акты о регистрах в перечнях информации, предоставляемой органами и должностными лицами местного самоуправления для включения в регистр, не предусматривают каких-либо документов, касающихся порядка принятия муниципального нормативного правового акта [16]. Возникает вопрос о том, каким образом орган государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий правовую (юридическую) экспертизу устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав, будет оценивать соблюдение порядка их принятия.

Порядок принятия устава муниципального образования оценивается территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации при государственной регистрации устава муниципального образования (п. 2 ч. 4 ст. 1 Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»). При этом для государственной регистрации устава муниципального образования представляются не только устав, но и решение представительного органа муниципального образования либо решение схода

граждан о принятии устава, а также протокол заседания представительного органа муниципального образования либо протокол схода граждан, на которых был принят устав, а также сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта устава и о результатах публичных слушаний по проекту устава (ч. 2 ст. 3 ФЗ о государственной регистрации уставов).

Необходимо отметить, что оценка порядка принятия устава муниципального образования является важным этапом проведения проверки устава в ходе его государственной регистрации. Территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации называют нарушение процедуры принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав весьма распространенным основанием принятия решения об отказе в государственной регистрации [17]. Например, за 2010 год территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации принято решение об отказе в государственной регистрации 2477 уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы. В отношении 697 уставов, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы такое решение принято в связи с нарушением установленного порядка принятия устава, муниципального правового акта. Таким образом, отказы в государственной регистрации в связи с нарушением установленного порядка принятия составляют более 35 процентов от общего количество отказов в государственной регистрации [18].

Территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации выделяют следующие типичные нарушения процедуры принятия указанных актов:

— нарушение требования об одновременном опубликовании (обнародовании) проекта и установленного представительным органом порядка учета предложений по проекту устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав, а также порядка участия граждан в его обсуждении;

— несоблюдение срока опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав;

— принятие муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав представительным органом при отсутствии необходимого кворума [19].

Например, территориальным органом Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Хакасия было отказано в государственной регистрации муниципального правового акта о внесении изменений в Устав городского округа Сорск. Причиной послужило неопубликование (необнародование) порядка учета предложений по проекту устава, проекту муниципального правового акта, а также неопубликование (необнародование) порядка участия граждан в его обсуждении [20], что является нарушением требований ч. 4 ст. 44 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления. В ряде муниципальных образований регистрирующий орган выявил отсутствие кворума депутатов представительного органа муниципального образования при принятии устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений (дополнений) в устав. Так, территориальным органом Министерства юстиции Российской Федерации по Красноярскому краю было отказано в регистрации муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в Устав Боготольского района Красноярского края. Как указано в протоколе сессии Боготольского районного Совета депутатов, на которой принимался данный муниципальный правовой акт, на сессии присутствовало 8 депутатов, за принятие решения проголосовало 8 депутатов, воздержавшихся от голосования и проголосовавших против принятия решения нет. Согласно ч. 5 ст. 44 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Уставом Боготольского района предусмотрено, что представительный орган муниципального образования состоит из 15 депутатов (ст. 19). Таким образом, при принятии решения о внесении изменений и дополнений в Устав района Совет депутатов нарушил требования ч. 5 ст. 44 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления, так как отсутствовал требуемый в соответствии с данным Федеральным законом кворум [21]. В Тульской области территориальным органом Министерства юстиции Российской Федерации выносились решения об отказе в государственной регистрации уставов ряда муниципальных обра-

зований в связи с тем, что дата проведения публичных слушаний по проектам решений о внесении изменений в уставы муниципальных образований не соответствовала дате, указанной в решении о назначении публичных слушаний. При этом граждане не были оповещены о перенесении даты проведения публичных слушаний [22].

Большое количество отказов в государственной регистрации в связи с нарушением порядка принятия устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав обусловливает актуальность совершенствования правового регулирования данного вопроса. Ранее действовавшая редакция п. 1 ч. 3 ст. 28 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления предусматривала, что на публичные слушания должен выноситься проект устава муниципального образования, а также любой проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав. Это требовало существенных временных затрат при корректировке положений уставов муниципальных образований, вызванной динамичным изменением федерального законодательства, особенно изменением перечней вопросов местного значения. В настоящее время у муниципальных образований нет обязанности выносить на публичные слушания проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав, принятие которого обусловлено необходимостью приведения закрепленных в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами (п. 1 ч. 3 ст. 28 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления) [23]. При этом соответствующие изменения в ст. 44 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления, регулирующую порядок принятия устава муниципального образования и внесения в него изменений, были внесены лишь два года спустя после указанного изменения перечня вопросов, подлежащих обязательному вынесению на публичные слушания. Так, в 2009 году ч. 4 ст. 44 данного Федерального закона была дополнена положением, согласно которому не требуется официальное опубликование (обнародование) порядка учета предложений по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также порядка участия граждан в его обсуждении в случае, если указанные изменения и дополнения вносятся *в целях приведения устава муниципального образования в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами* [24]. При анализе данной формулировки Федерального закона необходимо обратить внимание на то, что она является некорректной, так как может быть подвергнута расширительному толкованию. Это, в свою очередь, может привести к ущемлению прав граждан на участие в обсуждении проекта устава муниципального образования, проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав. Следует отметить, что текст проекта федерального закона о внесении данных изменений, рассматривавшийся Государственной Думой в первом чтении, содержал иную формулировку. Так, в пояснительной записке к проекту федерального закона указывалось, что предлагаемые изменения обусловлены необходимостью восполнения пробелов в вопросе подписания и издания муниципальных правовых актов. Внесение изменений в устав муниципального образования с целью приведения закрепляемых в нем вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами не требует опубликования порядка учета предложений по указанному проекту муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении. Это означает, что проведение публичных слушаний не является обязательной процедурой. В связи с этим предлагалось дополнить ч. 4 ст. 44 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления следующей формулировкой: «В случае опубликования проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования с целью приведения закрепляемых в указанном уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами не требуется опубликование порядка учета предложений по указанному проекту муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении» [25]. Представляется, эта формулировка является более точной, так как четко определяет случай, когда не требуется участие населения в принятии устава — приведение вопросов местного значения в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными за-

конами. Действующая редакция ч. 4 ст. 44 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления такого ограничения не содержит, что может привести к нарушению прав граждан на участие в принятии и изменении устава муниципального образования. Анализ практики государственной регистрации уставов муниципальных образований показал, что органы местного самоуправления и без того достаточно широко толкуют положения п. 1 ч. 3 ст. 28 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления. Так, в ряде муниципальных образований регистрирующим органом выявлены случаи, когда решением представительного органа без проведения публичных слушаний вносились изменения не только в статью, закрепляющую перечень вопросов местного значения, но и в ряд других статей устава, что является нарушением ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления [26].

Специалисты-эксперты территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации, осуществляющие государственную регистрацию уставов муниципальных образований, также высказываются за существенное упрощение установленной процедуры внесения изменений в уставы [27]. С одной стороны, это действительно позволит представительному органу муниципального образования более мобильно реагировать на динамично меняющееся федеральное законодательство. Однако, с другой стороны, может привести к злоупотреблению со стороны представительного органа муниципального образования в части обеспечения обязательного участия населения в обсуждении возможных изменений, а также негативно сказаться на стабильности уставного регулирования. Полагаем, упрощение порядка принятия муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования допустимо лишь при возникновении определенных обстоятельств, которые четко определены в федеральном законе. Так, отдельные представители Министерства юстиции Российской Федерации предлагают упростить процедуру принятия муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав в целях приведения его в соответствие с федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации при вынесении протеста прокурора [28]. Это предложение представляется резонным, но следует отметить, что суд может не согласиться с позицией органов прокуратуры. В этом случае муниципальное образование вновь столкнется с необходимостью вносить изменения в свой устав. Полагаем, что более обоснованным является упрощение порядка принятия муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав в целях исполнения решения суда о приведении устава муниципального образования в соответствие с правовыми актами большей юридической силы. Это позволит гарантировать действие на территории муниципального образования устава, соответствующего федеральному и региональному законодательству, а также в определенной степени защитит представительный орган муниципального образования от роспуска в связи с тем, что им не соблюдены установленные федеральным законом сроки для принятия мер по исполнению решения суда о приведении устава в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта Российской Федерации (ч. 1, 2 ст. 73 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления). Обобщая сказанное, представляется возможным второе предложение ч. 4 ст. 44 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления записать в следующей редакции: «Не требуется официальное опубликование (обнародование) порядка учета предложений по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также порядка участия граждан в его обсуждении в случае, если указанные изменения и дополнения вносятся в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а также в целях исполнения решения суда о приведении устава муниципального образования в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта Российской Федерации».

1. СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

2. См.: *Игнатенко В.В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 137; *Быкова Л.А.* Муниципальные правовые акты в правовой системе Российской Федерации: теоретико-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 75; *Завадская Л.Н.* Механизм реализации права. М., 1992. С. 137.

3. Леонтенков А.В. Муниципальные правовые акты в системе источников российского права : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 156.

4. См.: *Вяткина Н.А.* Правотворчество органов местного самоуправления и регистрационная деятельность органов юстиции в механизме обеспечения единства правового пространства Российской Федерации (по материалам Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Южному федеральному округу) // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2007. № 1. С. 42, 44.

5. См. *Чащина С.И.* Система муниципальных правовых актов : дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. С. 88.

6. См., например: *Кардамонов К.С.* Официальное опубликование нормативно-правовых актов как стадия правотворческого процесса : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9, 10; *Тихомиров Ю.А.* Теория закона. М., 1982. С. 182; *Подсумкова А.А.*, *Чаннов С.Е.* Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). — Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; *Карпов Н.Н.* Законодательный процесс в Российской Федерации. М., 2008. С. 6—7; *Щепачев В.А.* Особенности правотворческой деятельности органов местного самоуправления // Право и политика. 2010. № 8. С. 1424.

7. См.: ст. 28 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 3 августа 2002 г. № 52-РЗ «О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская правда. 2002. 9 авг.; ст. 17 Закона Курганской области от 8 октября 2004 г. № 444 «О нормативных правовых актах Курганской области» // Новый мир. 2004. № 13; ст. 18 Закона Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-З «О нормативных правовых актах Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2005. 26 февр.

8. *Муковин И.Н.* Проблемы реализации Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2006. № 10. С. 39.

9. См. п. 3 ст. 8 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

10. *Шугрина Е.С.* Организационные основы местного самоуправления : учеб.-метод. пособие. Новосибирск, 1997. С. 75.

11. См. постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 29 октября 1997 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1998. № 3.

12. См. *Замотаев А.А.* Местное самоуправление: основные понятия и термины. М., 1999. С. 80.

13. *Масловская Т.С.* Правотворчество в области местного самоуправления : монография. М., 2004. С. 98.

14. *Леонтенков А.В.* Указ. соч. С. 159—160.

15. См., например: указ губернатора Красноярского края от 24 марта 2009 г. № 51-уг «Об утверждении порядка проведения юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Красноярского края»; постановление губернатора Курской области от 23 марта 2009 г. № 78 «Об утверждении положения о ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов Курской области».

16. См., например: Закон Красноярского края от 18 декабря 2008 г. № 7-2635 «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Красноярского края» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 69 (290); Закон Курской области от 8 декабря 2008 г. № 100-ЗКО «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Курской области» // Курская правда. 2008. 13 дек.

17. Цевменков С.Г. О практике реализации Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» на территории Омской области // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2007. № 9. С. 36—37; *Чередниченко Я.В.* Типичные нарушения законодательства в уставах, актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований в Сибирском федеральном округе как основания отказов в государственной регистрации // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2008. № 1. С. 82—83.

18. http://www.minjust-kirov.ru/statistics-and-plans/

19. См., например: *Чередниченко Я.В.* Указ. соч. С. 82; *Цевменков С.Г.* Указ. соч. С. 36; http://minjust.tula.ru/razdelu/otdel-zakonodatelstva-subekta-rf-vedeniya-federalnogo-registra-i-registracii-ustavov-municipanuh-obr/registraciya-ustavov-municipalnuh-obrazovaniiy

20. *Чередниченко Я.В.* Указ. соч. С. 82.

21. *Чередниченко Я.В.* Указ. соч. С. 82—83.

22. http://minjust.tula.ru/razdelu/otdel-zakonodatelstva-subekta-rf-vedeniya-federalnogo-registra-i-registracii-ustavov-municipanuh-obr/registraciya-ustavov-municipalnuh-obrazovaniiy

23. См. Федеральный закон от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СЗ РФ. 2007. № 43, ст. 5084.

24. Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. 1), ст. 6441.

25. http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=223003-5&02

26. Обзор практики государственной регистрации уставов муниципальных образований Архангельской области и Ненецкого автономного округа и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований Архангельской области и Ненецкого автономного округа в 2010 году // http://www.29minjust.ru/gosregmou

27. См. *Васильченко Ю.В.* Регистрация уставов муниципальных образований как часть обеспечения единства правового пространства: проблемы устранения нарушений федерального и регионального законодательства // Бюллетень Министерства юстиции России. 2007. № 4. С. 34.

28. См. *Марков Б.П., Котова Н.С.* Деятельность Главного управления Минюста России по Центральному федеральному округу по вопросам государственной регистрации уставов муниципальных образований // Бюллетень Министерства юстиции России. 2006. № 5. С. 33.

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

Особенности планирования и прогнозирования социально-экономического развития муниципальных образований: правовые вопросы

Эффективное социально-экономическое развитие муниципального образования зависит от многих факторов. Не последнюю роль в данном процессе играет грамотное планирование, позволяющее балансировать интересы общества и его возможности. В свою очередь, результативное планирование базируется на прогнозировании — предсказании будущего с помощью научных методов [1]. От того, насколько правильно будет определена система документов стратегического планирования и спрогнозирована, насколько достоверно они будут составлены, зависит социально-экономическое развитие муниципалитета в целом.

При анализе правовой основы прогнозирования и планирования социально-экономического развития муниципалитетов следует учитывать, что указанные вопросы носят комплексный межотраслевой характер. Согласно ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации).

К социально-экономической сфере относятся многочисленные вопросы местного значения в области здравоохранения, образования, физкультуры и спорта, развития производства, социального обеспечения, муниципальной финансовой деятельности. В соответствии со ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] в целях решения вопросов местного значения к полномочиям органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов отнесено принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, а также доведение до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования.

Комплексное федеральное регулирование системы планирования и прогнозирования социально-экономического развития в Российской Федерации в настоящее время отсутствует. Действует лишь Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [3], которым определены цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и программ социально-экономического развития Российской Федерации, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ.

Вместе с тем в федеральном законодатель-

стве содержатся положения об отдельных документах прогнозно-планового характера. Согласно п. 1 ст. 169 Бюджетного кодекса Российской Федерации [4] проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального района (городского округа) разрабатывается на период не менее трех лет в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией. В пояснительной записке к прогнозу социально-экономического развития приводится обоснование параметров прогноза, в том числе их сопоставление с ранее утвержденными параметрами с указанием причин и факторов прогнозируемых изменений (ст. 173 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Бюджетным законодательством Российской Федерации регулируются также вопросы программного планирования. Статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрена возможность утверждения местной администрацией долгосрочных целевых программ (подпрограмм). При этом местная администрация определяет сроки реализации долгосрочных целевых программ, порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ и их формирования и реализации, порядок оценки эффективности их реализации и критерии указанной оценки. Кроме того, в соответствии со ст. 179[3] Бюджетного кодекса Российской Федерации в местном бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, разработка, утверждение и реализация которых осуществляются в порядке, установленном местной администрацией.

Законодательством Российской Федерации также предусмотрена разработка документов градостроительного планирования, которые могут включаться в систему планирования и прогнозирования социально-экономического развития муниципалитетов. Так, в соответствии со ст. 14, 15, 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утверждение генеральных планов муниципального образования, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального образования документации по планировке территории относится к вопросам местного значения. Согласно ст. 18–26 Градостроительного кодекса Российской Федерации [5] документами территориального планирования муниципальных образований являются:

1) схемы территориального планирования муниципальных районов;

2) генеральные планы поселений;

3) генеральные планы городских округов.

Указанные документы разрабатываются органами местного самоуправления с учетом положений Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Основываясь на приведенных положениях законодательства Российской Федерации, органы местного самоуправления принимают правовые акты по вопросам регулирования системы муниципального прогнозирования и планирования социально-экономического развития и утверждают обозначенные документы прогнозирования и планирования.

Так, на сегодняшний день в нескольких муниципалитетах приняты комплексные нормативные правовые акты [6] о прогнозировании и планировании социально-экономического развития [7].

В отдельных муниципальных образованиях принимаются муниципальные правовые акты, посвященные только вопросам прогнозирования социально-экономического развития [8]. При этом в Великом Новгороде муниципальным правовым актом урегулированы не только вопросы разработки прогноза социально-экономического развития города, но и взаимодействие органа, уполномоченного на осуществление функций по разработке прогноза социально-экономического развития, с участниками процесса прогнозирования [9].

В Белозерском муниципальном районе, городском округе Самара, муниципальном образовании «Завьяловский район», городском округе Черноголовка, муниципальном образовании «Город Дзержинский», Ачинском районе приняты муниципальные правовые акты, в наименовании которых есть указание только лишь на планирование социально-экономического развития [10]. Однако, как показал анализ содержания указанных правовых актов, они носят комплексный характер и регулируют отношения, связанные как с планированием, так и прогнозированием социально-экономического развития муниципалитетов.

В некоторых муниципальных образованиях отдельными правовыми актами определяются вопросы организации и деятельности органа, уполномоченного в сфере муниципального планирования и прогнозирования [11].

Как показал анализ муниципальных правовых актов, нередко органы местного самоуправления предпринимают попытку закрепить систему (состав) документов, обеспечивающих планирование развития муниципального образования. При этом выделяются два подхода. Первый подход заключается в закреплении отдельной статьи, непосредственно определяющей, какие документы на территории соответствующего муниципального образования относятся к документам социально-экономического прогнозирования и планирования. Существенно различаются наименования такой статьи: «Состав документов стратегического планирования» (город Благовещенск Амурской области [12]), «Состав нормативных правовых актов и документов, обеспечивающих планирование развития муниципального образования (город Черниголовка Московской области [13], город Джержинский Московской области [14], Ачинский район Красноярского края [15]), «Документы планирования» (Завьяловский район Удмуртской Республики [16]), «Планово-прогнозные документы (г. Псков [17], г. Бердск Новосибирской области [18], г. Новосибирск [19]).

Второй подход характеризуется тем, что отдельная статья, в которой бы перечислялись все такие документы, отсутствует. Определить виды документов, положенных в основу социально-экономического развития муниципального образования, возможно только путем анализа всех его статей муниципального правового акта [20]. При этом среди указанных актов встречаются крайне неудачные с точки зрения содержательного изложения и юридической техники. Так, Положение о прогнозировании и основных направлениях социально-экономического развития города Трехгорного Челябинской области, утвержденное Постановлением Совета города Трехгорного Челябинской области от 19 января 1999 г. № 3 состоит всего из 5 глав, но абсолютно лишено логической последовательности изложения. Его первая глава «Общие положения» содержит определения некоторых видов прогнозных документов. Вторая глава получила название «Цели и содержание системы прогнозов социально-экономического развития города». Однако ее первый пункт посвящен концепции социально-экономического развития города на долгосрочную перспективу, второй и третий — прогнозам социально-экономического развития, которые разрабатываются исходя из анализа демографической ситуации города, анализа итогов социально-экономического развития города предыдущего периода, прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу, предложений и намерений государственных предприятий, акционерных обществ и других хозяйствующих субъектов, прогнозных материалов муниципальных предприятий и организаций на год и перспективу, четвертый, пятый и шестой — программе социально-экономического развития. Третья глава регулирует порядок разработки прогноза социально-экономического развития города. В четвертой главе регламентируется процедура финансирования плана социально-экономического развития, а в пятой определяется порядок представления отчета о выполнении плана социально-экономического развития.

В целом же можно обозначить общий, характерный для большей части муниципальных правовых актов перечень документов прогнозирования и планирования социально-экономического развития муниципальных образований:

1) прогнозы социально-экономического развития города (разрабатываются и принимаются на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы);

2) комплексная программа социально-экономического развития города;

3) долгосрочная целевая программа;

4) целевая программа (иногда она получает название комплексной, ведомственной или инвестиционной);

5) план социально-экономического развития города.

Кроме этого некоторыми муниципальными правовыми актами предусматриваются иные документы прогнозирования и планирования социально-экономического развития:

1) концепция социально-экономического развития (город Благовещенск Амурской области, город Трехгорный Челябинской области, город Усолье-Сибирское Иркутской области и город Саяногорск Республики Хакасия);

2) стратегия социально-экономического развития (город Бердск Новосибирской области, Белозерский муниципальный район Вологодской области, Завьяловский район Уд-

муртской Республики, город Благовещенск Амурской области);

3) точки экономического роста (город Усолье-Сибирское Иркутской области);

4) основные параметры бюджета муниципального образования (город Черниголовка Московской области, город Дзержинский Московской области);

5) муниципальные инвестиционные бизнес-проекты (город Усолье-Сибирское Иркутской области);

6) документы территориального планирования муниципального образования (город Усолье-Сибирское Иркутской области);

7) годовой отчет о реализации программы социально-экономического развития района на среднесрочный период (Белозерский муниципальный район Вологодской области);

8) отчет о результатах и основных направлениях деятельности администрации муниципального образования (Завьяловский район Удмуртской Республики).

В статьях, определяющих виды планово-прогнозных документов, также предусматриваются общие правила их разработки и утверждения.

В частности, установлено, что планово-прогнозные документы разрабатываются в соответствии с государственными прогнозами и программами Российской Федерации, планово-прогнозными документами субъекта Российской Федерации на основе комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического, производственного и финансового потенциала, состояния социальной и городской инфраструктуры и других факторов социально-экономического развития города.

Структурные подразделения высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, как правило, наделяются правом запрашивать от территориальных отделений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, юридических лиц, ведущих государственную статистическую отчетность, информацию, необходимую для разработки планово-прогнозных документов города, а высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации — привлекать к разработке планово-прогнозных документов города научно-исследовательские и другие организации в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

В городе Благовещенске проекты документов стратегического планирования, за исключением долгосрочных целевых программ и прогнозов социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный период, подлежат общественному обсуждению (абз. 8 разд. V Порядка разработки документов стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования город Благовещенск [21]).

Также указывается, что финансирование работ по разработке планово-прогнозных документов города осуществляется за счет средств бюджета муниципального образования.

Одновременно с этим стоит отметить, что включение норм, определяющих систему документов, обеспечивающих планирование развития муниципального образования, характерно не для всех муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы планирования и прогнозирования социально-экономического развития муниципального образования. По тем причинам, что предмет правового регулирования некоторых муниципальных правовых актов ограничен кругом вопросов, касающихся организации и деятельности органа (органов), уполномоченного на решение вопросов прогнозирования и планирования социально-экономического развития, виды документов, обеспечивающих такое планирование, в них не регламентируются.

В целом, анализируя муниципальные правовые акты о планировании и прогнозировании социально-экономического развития муниципальных образований, можно отметить, что в настоящее время отсутствует единый подход правового оформления исследуемых общественных отношений. В некоторых муниципальных правовых актах часто наблюдается непоследовательность и даже некоторая нелогичность в изложении отдельных вопросов, параллельное регулирование прогнозных документов с документами программного характера часто приводит к тому, что в муниципальных правовых актах такие документы не разграничиваются. В текстах отдельных муниципальных правовых актах можно встретить нехарактерные для большей части муниципальных образований виды документов прогнозирования и планирования социально-экономического развития.

Представляется, что во многом такое положение вызвано отсутствием специального фе-

дерального закона, посвященного вопросам прогнозирования и планирования социально-экономического развития в Российской Федерации, который устанавливал бы основы такого планирования и прогнозирования. Перспективной также может стать разработка модельного муниципального правового акта по вопросам прогнозирования и планирования социально-экономического развития муниципального образования, который будет играть позитивную роль ориентира для органов местного самоуправления при разработке муниципальных актов в данной сфере общественных отношений.

---

1. Прогноз — это научная модель будущего события, явлений // ru.wikipedia.org.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФКЗ (с послед. изм. от 7 декабря 2011 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

3. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : федер. закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФКЗ (с послед. изм. от 9 июля 1999 г.) // СЗ РФ. 1995. № 30, ст. 2871.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации : утвержден Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с послед. изм. от 3 декабря 2011 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

5. Градостроительный кодекс Российской Федерации : утвержден Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с послед. изм. от 6 декабря 2011 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1), ст. 16.

6. Здесь и далее тексты муниципальных нормативных правовых актов исследовались с использованием СПС «КонсультантПлюс».

7. См.: Об утверждении Порядка разработки документов стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования город Благовещенск : постановление администрации города Благовещенска от 15 апреля 2011 г. № 1650; Об утверждении Положения о разработке, принятии и реализации документов комплексного планирования социально-экономического развития муниципального образования города Усолье-Сибирское : решение Думы МО города Усолье-Сибирское от 25 января 2007 г. № 3/4 (с послед. изм. и доп. от 26 мая 2011 г.); О Положении о прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития города Новосибирска : решение Совета депутатов г. Новосибирска от 24 июня 2009 г. № 1286 (с послед. изм. и доп. от 2 сентября 2009 г.); Об утверждении Положения «О муниципальном прогнозировании и программах социально-экономического развития муниципального образования город Черногорск» : решение Совета депутатов г. Черногорска от 28 февраля 2008 г. № 11; О Положении «О прогнозировании, концепциях и программах социально-экономического развития Кавалеровского муниципального района» : решение Думы Кавалеровского муниципального района от 13 июля 2005 г. № 455; Об утверждении Положения о прогнозировании, программах и планах комплексного социально-экономического развития города Пскова : решение Псковской городской Думы от 29 октября 2010 г. № 1461; Об утверждении Положения «О порядке муниципального прогнозирования и программах социально-экономического развития муниципального образования Орджоникидзевский район» : постановление администрации муниципального образования Орджоникидзевский район от 1 ноября 2007 г. № 607а; О Положении о прогнозировании, программе социально-экономического развития и муниципальных целевых программах : постановление администрации города Костромы от 28 декабря 2004 г. № 3876; Об утверждении Положения «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития города Бердска» : решение Совета депутатов г. Бердска от 24 декабря 2009 г. № 615 (с послед. изм. и доп. от 11 ноября 2010 г.); О разработке муниципального прогнозирования и программ социально-экономического развития муниципального образования г. Саяногорск на долгосрочную и среднесрочную перспективу : постановление администрации г. Саяногорска от 20 мая 2009 г. № 709 (с послед. изм. и доп. от 12 августа 2011 г.); Об утверждении Положения о прогнозировании и комплексной программе социально-экономического развития МО «Город Сыктывкар» : постановление главы администрации МО «Город Сыктывкар» от 18 мая 2005 г. № 5/1614.

8. См.: Порядок составления прогноза социально-экономического развития Гурьевского района, утв. постановлением администрации Гурьевского района Кемеровской области от 30 ноября 2007 г. № П-68; О принятии «Положения о прогнозировании и основных направлениях социально-экономического развития города Трехгорного» : постановление городского Совета города Трехгорного Челябинской области от 19 января 1999 г. № 3; Об утверждении Положения о прогнозировании и основных направлениях социально-экономического развития Коркинского городского поселения : решение Со-

вета депутатов Коркинского городского поселения Коркинского муниципального района Челябинской области от 26 мая 2006 г. № 70; О разработке прогноза социально-экономического развития муниципального района : постановление администрации Батецкого муниципального района от 30 июля 2009 г. № 512; Об утверждении Положения о прогнозировании социально-экономического развития в г. Ленинске-Кузнецком : постановление администрации города Ленинска-Кузнецкого от 17 декабря 2007 г. № 1714.

9. См. Об утверждении Положения о порядке разработки прогноза социально-экономического развития Великого Новгорода и взаимодействия органа, уполномоченного на осуществление функций по разработке прогноза социально-экономического развития, с участниками процесса прогнозирования : постановление администрации Великого Новгорода от 21 декабря 2007 г. № 241.

10. См.: Положение о стратегическом планировании социально-экономического развития Белозерского муниципального района, утв. решением Представительного Собрания Белозерского муниципального района от 22 декабря 2010 г. № 109; Положение о стратегическом планировании в городском округе Самара, утв. постановлением главы города Самара от 4 июля 2008 г. № 381; Положения о планировании социально-экономического развития муниципального образования «Завьяловский район», утв. постановлением главы муниципального образования «Завьяловский район» от 16 сентября 2008 г. № 74; Положение о планировании социально-экономического развития муниципального образования «Городской округ Черниголовка», утв. решением Совета депутатов городского округа Черниголовка Московской области от 13 июня 2006 г. № 11/34; Положения о планировании социально-экономического развития города Дзержинский, утв. решением Совета депутатов муниципального образования «Город Дзержинский» Московской области от 6 апреля 2005 г. № 1/6; Положение о планировании социально-экономического развития Ачинского района, утв. решением Ачинского районного Совета депутатов Красноярского края от 28 сентября 2006 г. № 11-8-Р.

11. См.: Об управлении экономики, планирования и социально-экономического развития : постановление главы Ревдинского района от 25 сентября 1997 г. № 225; О создании совета по реализации «Стратегии социально-экономического развития района до 2015 года» и прекращении деятельности координационного совета по стратегическому планированию : постановление главы администрации городского округа «Город Калининград» от 3 апреля 2003 г. № 325; Положение о создании экономического совета по вопросам комплексного планирования социально-экономического развития Шелеховского района при администрации Шелеховского муниципального района, утв. постановлением мэра Шелеховского муниципального района Иркутской области от 2 июня 2008 г. № 380-п; Положение о координационном совете по стратегическому планированию устойчивого социально-экономического развития города Георгиевска до 2020 года, утв. постановлением главы города Георгиевска Ставропольского края от 4 марта 2009 г. № 254; Положение о координационном совете по стратегическому планированию Волоколамского муниципального района, утв. постановлением главы Волоколамского муниципального района Московской области от 6 февраля 2007 г. № 372; Положение об отделе социально-экономического развития города, утв. распоряжением мэра города Иркутска от 18 августа 1998 г. № 031-10-826/8; Положение об управлении экономического развития комитета экономики, финансов и контроля администрации городского округа «Город Калининград», утв. распоряжением главы администрации городского округа «Город Калининград» от 7 августа 2008 г. № 297-р; Положение о тематических группах по доработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования, утв. постановлением главы муниципального образования «Черняховский городской округ» Калининградской области от 3 марта 2008 г. № 238.

12. См. разд. III Порядка разработки документов стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования город Благовещенск, утв. постановлением администрации города Благовещенска от 15 апреля 2011 г. № 1650.

13. См. ст. 4 Положения о планировании социально-экономического развития муниципального образования «Городской округ Черниголовка», утв. решением Совета депутатов городского округа Черниголовка Московской области от 13 июня 2006 г. № 11/34.

14. См. ст. 4 Положения о планировании социально-экономического развития города Дзержинский, утв. решением Совета депутатов муниципального образования «Город Дзержинский» Московской области от 6 апреля 2005 г. № 1/6.

15. См. ст. 4 Положения о планировании социально-экономического развития Ачинского района, утв. решением Ачинского районного Совета депутатов Красноярского края от 28 сентября 2006 г. № 11-8-Р.

16. См. п. 3 Положения о планировании социально-экономического развития муниципального образования «Завьяловский район», утв. постановлением главы муниципального образования «Завьяловский район» от 16 сентября 2008 г. № 74.

17. См. п. 3 Положения о прогнозировании, программах и планах комплексного социально-экономического развития города Пскова, утв. решением Псковской городской Думы от 29 октября 2010 г. № 1461.

18. См. п. 2 Положения о прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития города Бердска, утв. решением Совета депутатов города Бердска Новосибирской области от 24 декабря 2009 г. № 615.

19. См. п. 2 Положения о прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития города Новосибирска, утв. решением Совета депутатов города Новосибирска от 24 июня 2009 г. № 1286.

20. См., например, Положение о прогнозировании и основных направлениях социально-экономического развития города Трехгорного Челябинской области, утв. постановлением Совета города Трехгорного Челябинской области от 19 января 1999 г. № 3; Положение о прогнозировании и комплексной программе социально-экономического развития МО «Город Сыктывкар», утв. постановлением главы администрации муниципального образования «Город Сыктывкар» от 18 мая 2005 г. № 5 /1614; Положение о стратегическом планировании в городском округе Самара, утв. постановлением главы городского округа Самара от 4 июня 2008 г. № 381.

21. Порядок разработки документов стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования город Благовещенск, утв. администрацией города Благовещенска Амурской области от 15 апреля 2011 г. № 1650.

И.А. Боровикова

Правовое регулирование порядка организации и проведения отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (по материалам сравнительно-правового исследования)

Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления представляет собой вид досрочного прекращения полномочий данных субъектов на основе волеизъявления избирателей соответствующего округа, выраженного путем голосования. Существование института отзыва воплощает принцип ответственности выборного должностного лица перед своими избирателями.

Институт отзыва имеет сложную юридическую природу. Есть несколько аспектов, концептуально определяющих институт отзыва: объективное право отзыва — совокупность правовых норм, образующих институт конституционного права; субъективное право граждан Российской Федерации; отзыв как составляющая императивного мандата депутатов; отзыв как мера конституционно-правовой ответственности; отзыв как форма (институт) непосредственной демократии [1].

Муниципальные правовые акты трактуют отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в нескольких аспектах. Закреплены следующие определения отзыва:

1) досрочное прекращение полномочий выборного должностного лица местного самоуправления по решению жителей избирательного округа, от которого избрано должностное лицо, обладающих правом участвовать в голосовании по отзыву на основе их всеобщего, равного, прямого участия в тайном голосовании по отзыву (п. 1.1 Положения о порядке отзыва депутата Думы г. Арсеньева*);

2) средство (форма) контроля избирателей за осуществлением выборным должностным лицом местного самоуправления своих полномочий, закрепленных законодательством (ч. 1 ст. 3 Положения о порядке отзыва депутата Земского Собрания Грязовецкого муниципального района);

3) мера ответственности за ненадлежащее выполнение выборным должностным лицом местного самоуправления возложенных на него обязанностей (ч. 1 ст. 17 Устава города Переславля-Залесского).

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что отзыв как установленная федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации форма контроля гражданами за деятельностью выборного должностного лица не является пересмотром результатов выборов; это — мера конституционной ответственности, возможность наступления

* Здесь и далее используются актуальные тексты нормативных правовых актов с изменениями и дополнениями, полученные с помощью СПС «КонсультантПлюс» и «Гарант». Поскольку источниками официального опубликования нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации являются региональные издания, которые, как правило, недоступны для ознакомления в других регионах, источники их опубликования указываться не будут. Во всех случаях автором использованы ресурсы СПС «КонсультантПлюс», а также официальные интернет-сайты органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

которой обусловлена правом народа на непосредственное осуществление власти [2].

Органом конституционной юстиции также было отмечено, что при проведении отзыва избирательные права выборного должностного лица не ограничиваются, поскольку их содержанием охватывается только процесс избрания, а не последующие отношения между выборными должностными лицами и избирателями [3]. Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации признал отзыв самостоятельным институтом конституционного права, имеющим собственное целевое назначение и не подлежащим регулированию нормами избирательного права.

Федеральные нормативные правые акты, составляющие правовую основу отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] (ст. 17, 24, 36, 39, 40, 44, 45) закрепляет норму, допускающую отзыв выборного должностного лица местного самоуправления, и устанавливает общие требования к проведению голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Так, п. 5 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к полномочиям органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Согласно ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных данным федеральным законом.

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц определяются уставом муниципального образования. Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

В случае если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется.

Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Согласно ч. 1 ст. 39 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Пункт 8 ч. 1 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» среди обязательных предметов правового регулирования, подлежащих отражению в уставе муниципального образования, определяет виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедуру отзыва населением выборных

должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Часть 3 ст. 45 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает основание отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, заключающееся в нарушении срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения.

Законы субъектов Российской Федерации, регламентирующие порядок организации и проведения отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Тенденцией регионального правотворчества является отмена нормативных правовых актов о порядке организации и проведения отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. В настоящее время порядок организации и проведения отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления регламентирован законами пяти субъектов Российской Федерации (Архангельская область, Рязанская область, Белгородская область, Республика Бурятия, Чувашская Республика), что свидетельствует об ослаблении внимания регионального законодателя к данному институту непосредственной демократии [5].

Принятые в субъектах Российской Федерации законы, содержащие нормы об отзыве депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, условно можно разделить на: 1) комплексные законы, регламентирующие как порядок организации и проведения отзыва, так и иные формы непосредственной демократии — выборы депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальные выборы, референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум (Избирательный кодекс Белгородской области), голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (Закон Чувашской Республики «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления»); 2) специальные законы, единственным предметом правового регулирования которых выступает порядок организации и проведения отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (Закон Республики Бурятия «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия»; Закон Архангельской области «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области»).

Следует отметить, что в субъектах Российской Федерации, в системе правового регулирования которых отсутствует закон об отзыве депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, на данные правоотношения распространяется общий закон субъекта Российской Федерации о местном референдуме в соответствии с ч. 1 ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако предпочтительным вариантом правового регулирования представляется регламентация правоотношений по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления специальным законом субъекта Российской Федерации, что позволяет учесть специфику отдельных стадий проведения отзыва, установить общие законодательные ориентиры порядка организации и проведения отзыва для муниципального правотворчества.

Муниципальное правовое регулирование порядка организации и проведения отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. В соответствии с федеральным законодательством уставом муниципального образования устанавливается возможность отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления,

основания и процедура отзыва. Вместе с тем, как показывает практика муниципального правотворчества, уставами муниципальных образований закреплены лишь общие вопросы организации и проведения отзыва в силу характера данного вида правового акта (регламентация наиболее важных вопросов деятельности муниципального образования) и в целях экономии текста правового акта. Таким образом, устанавливается возможность отзыва в отношении определенных субъектов местного самоуправления, закрепляются основания отзыва. Процедура же проведения отзыва определяется либо приложением к уставу муниципального образования (ч. 7 ст. 15 Устава Иркутского районного муниципального образования), либо устав муниципального образования содержит отсылочную норму к соответствующему решению представительного органа муниципального образования (ч. 4 ст. 12 Устава муниципального образования Зуевский муниципальный район Кировской области), регламенту представительного органа муниципального образования (ч. 3 ст. 19 Устава муниципального образования «Город Коряжма»), закрепляющим процедуру отзыва. При этом вариант правового регулирования, в соответствии с которым процедура отзыва депутата муниципального образования, главы муниципального образования закреплена регламентом представительного органа муниципального образования, представляется не соответствующим правилам юридической техники. Так, регламент представительного органа муниципального образования призван устанавливать порядок организации и деятельности данного органа местного самоуправления. Отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления представляет собой институт непосредственной демократии, связанный не с внутренней деятельностью представительного органа муниципального образования, а с определенными юридическими процедурами, направленными на досрочное прекращение деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляемыми избирательной комиссией муниципального образования и непосредственно населением, т. е. имеет иное целевое назначение и осуществляется иными субъектами права.

Рядом уставов муниципальных образований закреплена достаточно подробная процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (например, Устав городского округа — города Барнаула Алтайского края). Кроме того, уставы муниципальных образований содержат также отсылочные нормы к полномочиям депутатов представительных органов муниципальных образований, закрепленных регламентами представительных органов муниципальных образований, так как одним из оснований отзыва депутата представительного органа муниципального образования выступает неисполнение обязанностей депутата, определенных уставом муниципального образования, регламентом представительного органа муниципального образования (ч. 3 ст. 21 Устава муниципального образования «Жуковский район»).

Как правило, процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления закреплена решениями представительных органов муниципальных образований. Однако отдельные вопросы исполнения муниципальной функции по организации и проведению отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления регламентированы постановлениями глав муниципальных образований (глав местных администраций). Среди таких вопросов — порядок организационного и материально-технического обеспечения подготовки и проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (постановление главы Гороховецкого района Владимирской области от 27 апреля 2007 г. № 423 «О порядке организационного и материально-технического обеспечения подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, главы района, голосования по вопросам изменения границ района, преобразования района»); методика расчета объемов расходов местного бюджета на реализацию расходного обязательства «Организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления» (постановление администрации города Омска от 26 июня 2009 г. № 484-п «Об утверждении методики расчета объемов расходов бюджета города Омска на реализацию расходного обязательства «Организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должност-

ного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования»).

В отдельных муниципальных образованиях действуют административные регламенты исполнения муниципальной функции «Организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления», что обеспечивает подробное правовое регулирование осуществления административных процедур, контроля за исполнением муниципальной функции (постановление администрации Миасского городского округа Челябинской области от 16 мая 2011 г. № 2535 «Об утверждении административного регламента исполнения муниципальной функции «Организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления и другим вопросам»).

Муниципальными правовыми актами регламентированы также отдельные вопросы порядка организации отзыва выборного должностного лица местного самоуправления. Например, в муниципальном образовании — городской округ Великий Новгород принято Положение о порядке дачи объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва депутата Думы Великого Новгорода. В Камышловском городском округе Свердловской области действует решение представительного органа муниципального образования от 27 апреля 2006 г. № 494 «Об утверждении формы подписного листа для сбора подписей при инициировании голосования по отзыву депутата думы (или главы) Камышловского городского округа и свидетельства о регистрации (регистрационного свидетельства».

При осуществлении правового регулирования порядка организации и проведения отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления следует учитывать определенные ограничения, вытекающие из целевого назначения данного института. Так, процедура отзыва не может быть чрезмерно простой с точки зрения ее практического осуществления, не должна допускать возможность частого ее применения. В соответствии с ч. 4 ст. 17 Устава городского округа Верхний Тагил, ч. 2 ст. 2 Закона Архангельской области «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области» право отзыва не может быть использовано для ограничения самостоятельности и инициативы выборного должностного лица местного самоуправления, создания препятствий его законной деятельности. Право отзыва используется в случаях, когда невозможны либо исчерпаны иные средства обеспечения законности в деятельности выборного должностного лица местного самоуправления (ч. 2 ст. 1 Закона Рязанской области «Об отзыве депутата и выборного должностного лица органа местного самоуправления в Рязанской области»).

Основания отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Согласно ст. 2 Положения о порядке отзыва депутата Думы и (или) главы Угличского муниципального округа под основаниями отзыва понимаются определенные муниципальным правовым актом условия, при наличии которых возможно возбуждение вопроса об отзыве депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Муниципальными правовыми актами закреплены следующие наиболее распространенные основания отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления:

1. Нарушение депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления нормативных правовых актов. Можно выделить следующие варианты закрепления данного основания отзыва:

— нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, устава муниципального образования (п. 2.1 Положения о порядке отзыва депутата Думы г. Арсеньева);

— нарушение законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, нормативных актов представительного органа муниципального образования (п. «б» ст. 5 Положения о порядке отзыва депутата Думы и (или) главы Угличского муниципального округа);

— противоправные решения или действия (бездействие) при исполнении своих служеб-

ных обязанностей, повлекшие тяжкие последствия для стабильного положения экономики муниципального образования, грубое нарушение прав и свобод жителей муниципального образования (ч. 1 ст. 108-1 Устава муниципального образования город Тула);

— нарушения законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, устава муниципального образования и иных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования, принятых в пределах их компетенции, а также конкретные противоправные решения или действия (бездействие). Согласно ч. 2, 3 ст. 1 Положения о порядке отзыва депутата Совета депутатов ЗАТО п. Солнечный Красноярского края, ч. 3 ст. 12 Устава города Тобольска под нарушением законодательства понимается однократное грубое либо систематическое нарушение выборным должностным лицом местного самоуправления требований этих актов;

— грубое систематическое нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, решений представительного органа муниципального образования и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Под грубым нарушением правовых актов понимается действие (бездействие) депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления, повлекшее за собой нарушение прав и свобод значительного числа граждан. Под систематическим нарушением правовых актов понимается совершение двух и более нарушений, повлекших нарушения прав и свобод граждан (ч. 1 ст. 3 Положения об отзыве депутата Глазовской городской Думы).

При этом в соответствии с п. 2.1 Положения о порядке отзыва депутата Думы г. Арсеньева основаниями для отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления могут служить лишь виновные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

2. Неисполнение депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления полномочий по занимаемой должности. Данное основание отзыва трактуется муниципальными правовыми актами следующим образом:

— нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого населением на местном референдуме (п. 4 ч. 2 ст. 12 Устава Омского муниципального района Омской области);

— неисполнение полномочий по занимаемой должности, определенных муниципальными правовыми актами, в том числе отказ депутата от ведения приема избирателей, рассмотрения их обращений, уклонение от участия в заседаниях представительного органа муниципального образования, его комиссий, иных рабочих органах (п. 1.5 Положения об отзыве депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления муниципального образования Арбажский муниципальный район Кировской области);

— невыполнение или ненадлежащее выполнение депутатом, выборным должностным лицом своих полномочий, выраженных в конкретных противоправных решениях или действиях (бездействии) в случае их подтверждения в судебном порядке (ч. 2 ст. 1 Порядка голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ, утвержденного решением Благодарненской городской Думы);

— неявка на более чем 6 (шесть) заседаний представительного органа муниципального образования подряд без уважительных причин (ч. 2 ст. 1 Порядка голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ, утвержденного решением Благодарненской городской Думы);

— превышение депутатом, выборным должностным лицом полномочий либо злоупотребление ими, в случаях их подтверждения в судебном порядке (ч. 2 ст. 1 Порядка голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ, утвержденного решением Благодарненской городской Думы).

Частью 2 ст. 6 Положения о порядке отзыва депутата Тольяттинской городской Думы закреплено требование подтверждения факта систематического, без уважительных причин и умышленного уклонения депутата предста-

вительного органа муниципального образования от осуществления своих полномочий не в судебном порядке, а решением представительного органа муниципального образования. Однако эта норма противоречит правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, в соответствии с которой факт нарушения выборным лицом требований нормативного правового акта должен быть подтвержден в судебном порядке [6], поэтому закрепление такого положения представляется недопустимым.

3. Согласно п. 3 ч. 2 ст. 12 Устава Омского муниципального района Омской области основанием отзыва выступает осуществление деятельности, несовместимой со статусом депутата представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования.

Многими муниципальными правовыми актами воспроизводится правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой основаниями для отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления могут служить противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке (например, п. 4 Положения о порядке отзыва депутата Совета депутатов города Бердска, главы города Бердска). Вместе с тем рядом муниципальных правовых актов закреплены основания отзыва, которые противоречат правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированы с помощью оценочных понятий, содержат коррупциогенные факторы. Примерами таких оснований отзыва выступают:

— утрата доверия избирателей. Под утратой депутатом, выборным должностным лицом местного самоуправления, членом выборного органа местного самоуправления доверия избирателей понимается неудовлетворенность избирателей деятельностью указанных лиц, связанная с такими причинами, как невыполнение предвыборной программы, отказ от контактов с избирателями, ведения приема избирателей, рассмотрения их жалоб и заявлений (п. «а» ст. 5 Положения о порядке отзыва депутата Думы и (или) главы Угличского муниципального округа);

— совершение противоправных поступков, порочащих статус депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления и умаляющих авторитет власти (п. 3 ч. 1 ст. 4 Положения об отзыве депутата Городской думы города Ижевска). Под совершением действий, порочащих звание депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления, понимается совершение лицом проступков, грубо нарушающих общепринятые нормы морали и (или) депутатской этики (ч. 1 ст. 9 Положения о порядке отзыва депутата Тольяттинской городской Думы);

— возникновение обстоятельств противоправной деятельности депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления, открывшихся после его избрания, если данные обстоятельства могли быть существенными или решающими при определении выбора избирателей (ч. 4 ст. 3 Положения об отзыве депутата Глазовской городской Думы).

Не могут являться основаниями для отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления:

1) политические убеждения и законная политическая деятельность (ч. 3 ст. 3 Закона Рязанской области «Об отзыве депутата и выборного должностного лица органа местного самоуправления в Рязанской области»);

2) позиция, выраженная при голосовании на заседании представительного органа муниципального образования, его комиссий, иных рабочих органов (п. 2 ч. 2 ст. 4 Положения об отзыве депутата Городской думы города Ижевска);

3) факты, для которых предусмотрен иной порядок установления и которые являются в соответствии с федеральным и региональным законодательством самостоятельными основаниями для прекращения полномочий депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления (ст. 3 Положения об отзыве депутата районного Совета депутатов муниципального образования «Кезский район»).

Муниципальными правовыми актами предусмотрены также временные ограничения реализации отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Так, в Угличском муниципальном округе право отзыва не может быть использовано в течение первых 6 месяцев, в муниципальных образованиях Архангельской области — первого года со дня избрания депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и в течение 6 месяцев (ч. 4 ст. 2 Зако-

на Республики Бурятия «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия») или одного года (ст. 1 Положения о порядке отзыва депутата Думы и главы Угличского муниципального округа) перед истечением срока, на который он избран. Частью 3 ст. 4 Закона Рязанской области «Об отзыве депутата и выборного должностного лица органа местного самоуправления в Рязанской области» установлено ограничение на реализацию отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления лишь в отношении первого года со дня его избрания.

Согласно ч. 5 ст. 2 Закона Республики Бурятия «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия» право отзыва не может быть использовано в период со дня возбуждения вопроса о досрочном прекращении полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, издавшего нормативный правовой акт, противоречащий федеральному или региональному законодательству, до принятия окончательного решения уполномоченным на то органом или должностным лицом. Если принятое решение не прекращает полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, возбуждение вопроса о его отзыве может иметь место не ранее шести месяцев со дня принятия окончательного решения уполномоченным на то органом или должностным лицом.

Порядок реализации инициативы проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Муниципальными правовыми актами определяются следующие цензы для участия в инициировании отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Лицо, участвующее в процедуре отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, должно обладать гражданством Российской Федерации, постоянно проживать в муниципальном образовании на территории избирательного округа, по которому проводится голосование по отзыву (от которого избрано выборное должностное лицо местного самоуправления), а также достичь возраста 18 лет (ч. 1 ст. 49.9 Закона Чувашской Республики «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления»).

В Архангельской области право инициирования процедуры отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления предоставлено лишь избирательным объединениям. В случае если представительный орган муниципального образования формируется в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», т. е. состоит из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, то голосование по отзыву депутата представительного органа муниципального района проводится по инициативе населения того сельского поселения, от представительного органа которого он был делегирован либо председателем представительного органа которого он является (ст. 11 Устава муниципального образования Ялуторовский район Тюменской области).

Как правило, граждане реализуют право на возбуждение вопроса об отзыве депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления коллективно. Для инициирования процедуры отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления путем сбора подписей избирателей муниципального образования в ее поддержку создается на добровольной основе инициативная группа граждан. Каждый избиратель или группа избирателей, имеющих право на участие в голосовании по отзыву, могут образовать инициативную группу граждан, в числе не менее 10 человек (например, в городском округе Верхний Тагил) или 20 человек (Ванинский муниципальный район Хабаровского края). В случае если право инициирования процедуры отзыва предоставлено лишь избирательным объединениям, руково-

дящий орган данного избирательного объединения либо руководящий орган его отделения или иного структурного подразделения независимо от его численности выступает в качестве инициативной группы граждан по проведению отзыва (ч. 2 ст. 2 Закона Архангельской области «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области»).

В соответствии с ч. 1 ст. 19 Избирательного кодекса Белгородской области право инициирования отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления предоставлено как гражданину, так и группе граждан, обладающих активным избирательным правом, место жительства которых находится на территории соответствующего избирательного округа, а также избирательным объединениям, иным общественным объединениям, выдвинувшим на выборах в качестве кандидата лицо, отзыв которого инициируется.

Инициативная группа граждан образуется на собрании граждан по месту жительства, которое назначается и проводится в порядке, установленном уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (ч. 2 ст. 7 Закона Республики Бурятия «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия»). Для принятия решения о регистрации инициативной группы граждане обращаются с ходатайством, подписываемым председателем и секретарем инициативной группы граждан, о ее регистрации в избирательную комиссию муниципального образования, которая действует в качестве комиссии по отзыву выборного должностного лица местного самоуправления со дня такого обращения.

Муниципальными правовыми актами представлены два подхода к регламентации порядка представления ходатайства и документов инициативной группой граждан в орган публичной власти. В соответствии с первым подходом, закрепленным ч. 7 ст. 28 Устава муниципального образования «Город Льгов» Курской области; ч. 1 ст. 12 Положения об отзыве депутата Глазовской городской Думы, инициативная группа граждан направляет ходатайство и соответствующие документы в избирательную комиссию муниципального образования.

Более усложненный подход предусматривает направление ходатайства и документов в представительный орган муниципального образования, а в последующем — в избирательную комиссию муниципального образования (п. 8 Положения о порядке проведения процедуры отзыва мэра Иркутского районного муниципального образования, депутата Думы Иркутского районного муниципального образования). Так, представительный орган муниципального образования должен принять решение о законности или незаконности формирования инициативной группы граждан и соответствии или несоответствии ее действий действующему федеральному и региональному законодательству, муниципальным правовым актам. В случае признания представительным органом муниципального образования законности создания инициативной группы граждан и легитимности ее действий избирательная комиссия муниципального образования регистрирует инициативную группу граждан, выдает ей регистрационное свидетельство и сообщает об этом в средства массовой информации. Если представительный орган муниципального образования признает, что при создании инициативной группы граждан или при осуществлении ею своих действий были допущены нарушения федерального и (или) регионального законодательства, муниципальных правовых актов, избирательная комиссия муниципального образования отказывает инициативной группе граждан в регистрации и выдает ей решение комиссии, в котором указываются основания отказа.

Статьей 10 Положения о порядке отзыва депутата Думы и главы Угличского муниципального округа закреплены консультационные полномочия представительного органа муниципального образования при осуществлении процедуры регистрации инициативной группы граждан. Так, при получении заявления избирательная комиссия муниципального образования незамедлительно информирует о нем депутата представительного органа муниципального образования и (или) главу муниципального образования и по его требованию представляет ему копию заявления и приложенных к нему документов. Ознакомившись с ними, эти лица вправе представить в избирательную комиссию в письменном виде аргументы в свою защиту. Избирательная комиссия муниципального образования информирует представительный орган муниципального образования о полученном заявлении. Представительный орган муниципального образо-

вания вправе определить свою позицию по вопросу о возбуждении отзыва и изложить ее в решении, которое доводится до сведения избирательной комиссии.

Пунктом 6 Положения о порядке проведения процедуры отзыва мэра Иркутского районного муниципального образования, депутата Думы Иркутского районного муниципального образования предусмотрена необходимость уведомления избирательной комиссии субъекта Российской Федерации избирательной комиссией муниципального образования о принятии решения о регистрации инициативной группы граждан в течение 5 дней со дня его принятия.

Порядок и сроки сбора инициативной группой граждан подписей в поддержку проведения отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Для проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления необходимо собрать в поддержку данной инициативы подписи в количестве:

— 5% от числа избирателей, зарегистрированных в соответствующем избирательном округе (ч. 5 ст. 17 Устава города Переславля-Залесского; ч. 4 ст. 17 Устава городского округа Верхний Тагил);

— 10% подписей избирателей, зарегистрированных в соответствующем избирательном округе (ст. 8 Положения об отзыве депутата Глазовской городской Думы);

— 15% от числа избирателей, зарегистрированных в соответствующем избирательном округе на день проведения выборов соответствующего депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (ст. 13 Положения о порядке отзыва депутата Думы и главы Угличского муниципального округа).

Инициативная группа граждан самостоятельно назначает лиц, собирающих подписи граждан под требованием о проведении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. В соответствии с п. 2.8 Положения «О порядке отзыва депутата Собрания депутатов Ванинского муниципального района Хабаровского края, главы Ванинского муниципального района Хабаровского края» самовольный сбор подписей запрещается. Подписи могут собираться только среди граждан, обладающих активным избирательным правом в соответствующем избирательном округе. Участие администраций предприятий всех форм собственности, учреждений и организаций в сборе подписей, равно как и принуждение в процессе сбора подписей и вознаграждение граждан за внесение подписи, не допускается. Сбор подписей в процессе и в местах выдачи заработной платы запрещается. Грубое или неоднократное нарушение этих правил может быть основанием для того, чтобы избирательная комиссия либо суд признали собранные подписи недействительными и отменили решение о назначении голосования по отзыву (ст. 13 Положения о порядке отзыва депутата Тольяттинской городской Думы).

Сбор подписей избирателей начинается со дня, следующего за днем выдачи соответствующей избирательной комиссией регистрационного свидетельства инициативной группе граждан, и заканчивается в городском округе Верхний Тагил по истечении 20 дней, в муниципальном образовании «Город Льгов» Курской области по истечении 30 дней с начала сбора подписей. Если будет установлено, что в указанный срок собрано необходимое число достоверных подписей, соответствующая избирательная комиссия принимает решение о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и определяет дату голосования (ч. 3 ст. 12 Положения об отзыве депутата Глазовской городской Думы). Если в установленный срок не было собрано необходимое число достоверных подписей, повторная инициатива отзыва этого депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не может рассматриваться в течение шести месяцев (п. 3.3 Положения «О порядке отзыва депутата Собрания депутатов Ванинского муниципального района Хабаровского края, главы Ванинского муниципального района Хабаровского края») или одного года (ч. 14 ст. 28 Устава муниципального образования «Город Льгов» Курской области).

Согласно ч. 2 ст. 5 Закона Рязанской области «Об отзыве депутата и выборного должностного лица органа местного самоуправления в Рязанской области» расходы, связанные с инициированием голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, осуществляются за счет инициаторов. Инициативная группа граждан может заключить с лицом,

собирающим подписи граждан, договор о сборе подписей (ч. 18 ст. 28 Устава муниципального образования «Город Льгов» Курской области; п. 9 ст. 17 Устава городского округа Верхний Тагил).

Комиссии по проведению голосования по отзыву. Согласно ч. 1 ст. 16 Закона Республики Бурятия «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия» подготовка и проведение голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления возлагаются на:

1) избирательную комиссию муниципального образования, действующую со дня обращения инициативной группы граждан в качестве комиссии муниципального образования по отзыву;

2) территориальную избирательную комиссию, действующую со дня обращения инициативной группы граждан в качестве территориальной комиссии по отзыву;

3) участковые комиссии по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

В случае, если избирательная комиссия муниципального образования по каким-либо причинам отсутствует, ее формирует представительный орган муниципального образования в соответствии с требованиями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Полномочия комиссии муниципального образования по отзыву по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому на основании обращения представительного органа соответствующего муниципального образования, могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию (ч. 2 ст. 15 Закона Архангельской области «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области»).

Члены комиссий по отзыву с правом решающего голоса имеют статус, определенный федеральным законодательством для членов соответствующих комиссий местного референдума с правом решающего голоса. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, в отношении которого инициируется процедура отзыва, инициативная группа граждан, возбудившая процедуру отзыва, после официального опубликования решения о назначении голосования по отзыву вправе назначить в комиссию по отзыву, организующую отзыв, и в нижестоящие комиссии по отзыву по одному члену комиссии по отзыву с правом совещательного голоса (ст. 17 Закона Республики Бурятия «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия»).

В соответствии с ч. 11 ст. 15 Закона Архангельской области «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области» избирательная комиссия субъекта Российской Федерации:

1) осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

2) решает вопросы о возложении полномочий избирательной комиссии муниципального образования на территориальную избирательную комиссию;

3) по согласованию с главным управлением Центрального банка Российской Федерации по субъекту Российской Федерации устанавливает порядок открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных на подготовку и проведение отзыва;

4) устанавливает порядок открытия, ведения и закрытия специальных счетов фондов по согласованию с Главным управлением Центрального банка Российской Федерации по субъекту Российской Федерации;

5) устанавливает порядок и формы учета и отчетности о поступлении средств фондов и расходовании этих средств;

6) устанавливает формы отчетов комиссий по отзыву о поступлении и расходовании средств, формы сведений о поступлении и расходовании средств фондов инициативной группы, депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица;

7) устанавливает порядок хранения и передачи в архив документации по отзыву.

Как определено ст. 16 Закона Архангельской области «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного

должностного лица местного самоуправления в Архангельской области» деятельность комиссий по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления при подготовке и проведении голосования по отзыву, подсчете голосов и установлении итогов голосования, определении результатов голосования по отзыву осуществляется открыто и гласно.

Порядок осуществления агитации по вопросу отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. До момента проведения голосования по отзыву депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления имеет право дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Согласно ч. 7 ст. 17 Устава городского поселения Ростов Ярославской области указанное право реализуется на открытом заседании представительного органа муниципального образования по инициативе лица, в отношении которого возбуждена процедура отзыва, а также за счет собственных средств путем опубликования необходимой информации в средствах массовой информации, выступления по радио и телевидению, иными не запрещенными законом способами.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления дает избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва, в порядке и формах, установленных действующим законодательством для проведения предвыборной агитации (ч. 17 ст. 28 Устава муниципального образования «Город Льгов» Курской области; п. 9 ч. 17 Устава городского округа Верхний Тагил). Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, в отношении которого возбуждена процедура отзыва, вправе принимать участие в агитации на тех же условиях, что и иные граждане, давать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва, в том числе во время проведения собрания по образованию инициативной группы граждан (ч. 30 ст. 17 Устава муниципального образования закрытое административно-территориальное образование Александровск Мурманской области; ст. 29 Устава муниципального образования Меленковский район Владимирской области (новая редакция); п. 20 ст. 15 Устава города Смоленска).

Частью 31 ст. 17 Устава муниципального образования закрытое административно-территориальное образование Александровск Мурманской области определены ограничения проведения агитации во времени. Так, агитация может начинаться со дня регистрации инициативной группы граждан и прекращается в ноль часов по местному времени накануне дня, предшествующего дню голосования. В день голосования по отзыву и в предшествующий ему день агитация запрещается.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, в отношении которого возбуждена процедура отзыва, вправе открыть на основании разрешения избирательной комиссии муниципального образования специальный временный счет фонда своей поддержки со дня регистрации инициативной группы граждан. Предельный размер фонда поддержки инициативной группы граждан и фонда поддержки лица, в отношении которого возбуждена процедура отзыва, не может превышать предельные размеры избирательных фондов для кандидата в депутаты представительного органа муниципального образования, кандидата на должность главы муниципального образования, установленные законом субъекта Российской Федерации (ч. 19 ст. 12 Устава городского округа Первоуральск). Расходы, связанные с агитацией по вопросу отзыва, возмещаются за счет средств соответствующих фондов (ст. 12 Закона Архангельской области «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области»).

Порядок организации и проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Порядок подведения итогов голосования. Решение о назначении голосования принимается в порядке, установленном для принятия решения о назначении местного референдума. Сведения о месте и времени проведения заседания уполномоченного органа публичной власти по вопросу назначения голосования по отзыву подлежат официальному опубликованию (ч. 6 ст. 16 Устава Некрасовского муниципального района Ярославской области (в новой редакции); ч. 6 ст. 11 Устава городского поселения

Зарайск Зарайского муниципального района Московской области).

Как установлено ст. 17 Закона Архангельской области «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области» для проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не позднее чем за 45 дней до дня голосования по согласованию с комиссией по отзыву, главой муниципального образования образуются участки голосования по отзыву. Участки голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления образуются в порядке, предусмотренном федеральным и региональным законодательством для образования участков при проведении местного референдума.

В соответствии с ч. 4 ст. 14 Устава городского поселения Углич, ст. 111 Избирательного кодекса Белгородской области расходы, связанные с подготовкой и проведением голосования по отзыву, осуществляются за счет средств местного бюджета соответствующего муниципального образования.

Муниципальными правовыми актами определяются следующие цензы для участия в голосовании по вопросу отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Лицо, участвующее в голосовании по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, должно обладать гражданством Российской Федерации, постоянно проживать в муниципальном образовании на территории избирательного округа, по которому проводится голосование по отзыву (от которого избрано выборное должностное лицо местного самоуправления), а также достичь возраста 18 лет (ч. 1 ст. 3 Положения о порядке отзыва депутата городского Совета города Астрахани; п. 8 ч. 17 Устава городского округа Верхний Тагил; ч. 1 ст. 2 Положения о порядке отзыва депутата Совета депутатов ЗАТО п. Солнечный Красноярского края; ч. 5 ст. 12 Устава Омского муниципального района Омской области).

Согласно ч. 5 ст. 4 Закона Республики Бурятия «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия» военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего избирательного округа, если эти военнослужащие до призыва на военную службу не проживали на территории данного избирательного округа, не включаются в списки граждан, имеющих право участвовать в голосовании по отзыву, и не учитываются при определении числа избирателей.

Частью 3 ст. 14 Устава Михайловского сельсовета Благовещенского района Амурской области, ч. 3 ст. 4 Закона Республики Бурятия «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия» закреплено право на участие в голосовании по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории муниципального образования и достигшим на день голосования 18-летнего возраста в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами. Данное положение согласуется с нормой ч. 1 ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Рядом нормативных правовых актов закреплено положение, в соответствии с которым в голосовании по вопросу отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не могут принимать участие граждане, признанные в соответствии с законом недееспособными, и лица, на день голосования отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда (ст. 3 Положения о порядке отзыва депутата городского Совета города Астрахани; ч. 6 ст. 4 Закона Архангельской области «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области»). При

этом положения гл. 2 Конституции Российской Федерации (в том числе ч. 3 ст. 32), устанавливающие права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, не предусматривают ограничение прав граждан, признанных судом недееспособными, а также граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, на участие в голосовании по отзыву выборного должностного лица местного самоуправления. Часть 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации допускает ограничение прав и свобод человека и гражданина федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны о безопасности государства. Во исполнение конституционной нормы Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации также гарантирует осужденным при исполнении наказаний соблюдение прав и свобод граждан Российской Федерации с изъятиями и ограничениями, установленными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством Российской Федерации. В то же время федеральные законы в отношении лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, вступившего в законную силу, не предусматривают лишение их права участвовать в голосовании по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Вместе с тем региональные и муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие процедуру отзыва, содержат нормы, лишающие граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, права участвовать в голосовании по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, что следует признать не соответствующим федеральному законодательству.

Статьей 3 Положения об отзыве депутата Городской думы города Ижевска, ст. 2 Положения об отзыве депутата Собрания депутатов, главы Амурского муниципального района Хабаровского края, ст. 3 Положения о порядке отзыва депутата Думы и главы Угличского муниципального округа закреплены принципы участия граждан в голосовании по вопросу отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Так, граждане участвуют в голосовании непосредственно и на добровольной основе. Голосование осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается.

Голосование по отзыву депутата представительного органа муниципального образования проводится на территории соответствующего избирательного округа, по отзыву главы муниципального образования — на территории всего муниципального образования. Территория проведения голосования по отзыву определяется в соответствии со схемой избирательных округов, действовавшей на момент выборов (ч. 2 ст. 5 Закона Рязанской области «Об отзыве депутата и выборного должностного лица органа местного самоуправления в Рязанской области»).

Как правило, проведение голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления одновременно с любыми выборами или референдумом не допускается (ч. 3 ст. 2 Закона Рязанской области «Об отзыве депутата и выборного должностного лица органа местного самоуправления в Рязанской области»). Однако ч. 18 ст. 17 Устава городского округа Верхний Тагил закреплена правовая возможность переноса голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не позднее, чем за 25 дней до назначенного дня голосования на более поздний срок в целях его совмещения с днем голосования на назначенных выборах в органы государственной власти или органы местного самоуправления либо с днем голосования на назначенном референдуме.

Согласно ч. 15 ст. 28 Устава муниципального образования «Город Льгов» Курской области; ч. 2 ст. 19 Устава муниципального образования «Город Торжок»; ч. 1 ст. 49.10 Закона Чувашской Республики «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления» решение об отзыве депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления считается принятым, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в избирательном округе.

Как определено ч. 8 ст. 13 Устава Ростовского муниципального района Ярославской области отзываемое лицо прекращает свои

полномочия с момента официального опубликования соответствующей избирательной комиссией итогов голосования.

В соответствии с ч. 3 ст. 17 Устава муниципального образования «Город Железногорск» Курской области; ч. 4 ст. 12 Устава города Тобольска отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления по указанным основаниям не освобождает лицо от иной ответственности за допущенные нарушения законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Если по результатам голосования по отзыву депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не было отозвано, следующее проведение голосования по отзыву возможно только по истечении одного года (ч. 7 ст. 3 Закона Республики Бурятия «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия»; ч. 5 ст. 2 Закона Рязанской области «Об отзыве депутата и выборного должностного лица органа местного самоуправления в Рязанской области») или 18 месяцев (ст. 3 Положения о порядке отзыва депутата Думы и главы Угличского муниципального округа) со дня предшествующего голосования.

В целом, проведенный анализ позволил выявить следующие проблемы, требующие нормативно-правового регулирования на федеральном уровне:

1. В условиях, когда Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал конституционно-правовой подход к нормативному регулированию самостоятельного института отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, отсутствие специального закона (аналогичного Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), определяющего основные понятия, используемые при инициировании отзыва, подготовке и проведении голосования по отзыву, а также закрепляющего общие положения, гарантирующие соблюдение и реализацию политических прав граждан в форме отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления по установленным законом основаниям, существенно затрудняет реализацию указанных прав, поскольку сохраняется необязательность законодательного регулирования соответствующих отношений законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

2. Законы субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты содержат нормы, в соответствии с которыми лица, нарушающие права граждан Российской Федерации при проведении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, подлежат административной или иной ответственности в соответствии с федеральными законами. Однако в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (глава 5) отсутствуют нормы, предусматривающие привлечение к административной ответственности за нарушение прав граждан при голосовании по отзыву.

3. Исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации о том, что отзыв является самостоятельным институтом, а право отзыва не охватывается понятием «избирательные права граждан», можно сделать вывод, что ст. 32 Конституции Российской Федерации не ограничивает участие в голосовании по отзыву граждан, признанных судом недееспособными, а также граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом. Однако подобных норм нет и в федеральном законодательстве.

Вместе с тем региональные и муниципальные правовые акты содержат нормы, лишающие граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, права участвовать в голосовании по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, что противоречит нормам федерального законодательства.

Проведенный анализ правового регулирования порядка организации и проведения отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления свидетельствует о необходимости совершенствования пра-

вового регулирования данных общественных отношений. Таким образом, право отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления способствует укреплению общественного контроля за осуществлением местного самоуправления и является действенным механизмом при условии высокой активности избирателей, надлежащем уровне политического и правового сознания граждан и высоком качестве правого регулирования этого института.

---

1. См.: *Петрова Н. А.* Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 11.
2. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25, ст. 2728.
3. По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П // СЗ РФ. 1997. № 2, ст. 348.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.
5. Закон Архангельской области от 21 июня 2006 г. № 194-11-ОЗ «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области»; Закон Республики Бурятия от 6 октября 2004 г. № 822-III «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия»; Закон Рязанской области 15 февраля 2006 г. № 11-ОЗ «Об отзыве депутата и выборного должностного лица органа местного самоуправления в Рязанской области»; Закон Чувашской Республики от 28 апреля 2004 г. № 2 «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления»; Избирательный кодекс Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25, ст. 2728.

А.А. Петров, кандидат юридических наук

Единая система конституционного правосудия в Российской Федерации: от идеи к законопроекту

(по материалам научно-правовой экспертизы проекта федерального конституционного закона N 643410-5 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» и статью 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»)

I. Правовая основа разработки проекта закона

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся установление системы федеральных органов судебной власти, порядка их организации и деятельности, а также судоустройство (пункты «г» и «о» статьи 71); по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (часть 1 статьи 76). При этом судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом (часть 3 статьи 118 Конституции Российской Федерации), равно как федеральным конституционным законом устанавливаются полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации (часть 3 статьи 128).

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (далее — Закон о судебной системе) предусматривает, что в судебную систему Российской Федерации входят конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации (части 2 и 4 статьи 4), которые учреждаются субъектами Российской Федерации (часть 1 статьи 27). Согласно части 4 статьи 27 Закона о судебной системе решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом. Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации определена статьей 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — Закон о Конституционном Суде) и в соответствии с частью второй этой статьи может быть изменена не иначе как путем внесения изменений в данный Федеральный конституционный закон.

По смыслу статьи 108 Конституции Российской Федерации внесение изменений в федеральные конституционные законы возможно исключительно путем принятия федерального конституционного закона.

Таким образом, правовая основа для принятия проекта закона имеется.

II. Выводы по результатам научно-правовой экспертизы проекта закона

Проект закона направлен на установление возможности, оснований и порядка пересмотра решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. При

оценке как этой идеи в целом, так и ее воплощения в тексте проекта закона необходимо проанализировать: 1) предназначение вводимой процедуры, 2) предмет рассмотрения суда вышестоящей инстанции (в данном случае — Конституционного Суда Российской Федерации); 3) основания пересмотра, 4) последствия пересмотра.

1. Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, способы и процедуры судебной защиты применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел, учитывая особенности соответствующих материальных правоотношений, характер рассматриваемых дел и другие обстоятельства, устанавливает федеральный законодатель — за которым, соответственно, признается значительная свобода усмотрения при установлении такого регулирования (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 1999 года № 9-П, от 21 марта 2007 года № 3-П, от 17 января 2008 года № 1-П, от 31 января 2011 года № 1-П, от 14 июля 2011 года № 16-П и т. д.).

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию, согласно которой установление федеральным законодателем различных процедур пересмотра судебных актов осуществляется в целях обеспечения гарантированного каждому конституционного права на судебную защиту и на судебное обжалование решений органов государственной власти, в том числе судебной (части 1 и 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации), а также с учетом универсального в судопроизводстве требования эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости. Отсутствие возможности пересмотреть ошибочный судебный акт не согласуется с этими целями. При этом федеральный законодатель должен осуществлять соответствующее регулирование, исходя из конституционных целей и ценностей, общепризнанных принципов и норм международного права и международных обязательств Российской Федерации, и обеспечивать процессуальные гарантии лицам, участвующим в деле (см., например, пункт 2.2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П).

Понятие судебной ошибки, в общем и целом, сводится к неправильному разрешению рассматриваемых им вопросов. Соответственно, введение различных процедур пересмотра судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов обусловлено потенциальной возможностью, во-первых, неверного установления судами фактов, относящихся к делу, и, во-вторых, неправильного применения правовых актов при даче юридической оценки этим фактам. Как то, так и другое влечет вынесение ошибочного судебного акта, который должен быть пересмотрен, а вопросы права и факта в деятельности указанных судов находятся в неразрывном единстве.

Особенностью же деятельности судебных органов конституционного контроля, к которым относятся конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, является то, что они рассматривают и решают исключительно вопросы права. Фактические обстоятельства устанавливаются и исследуются такими судебными органами лишь в случаях, когда это относится к их компетенции. Как следствие, в конституционном судопроизводстве, как правило, отсутствует процесс доказывания, а познавательная деятельность суда сводится к установлению смысла и содержания различных правовых предписаний, а также к формулированию выводов по результатам сопоставления проверяемых норм с эталоном, в качестве которого для Конституционного Суда Российской Федерации выступает Конституция Российской Федерации. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 13 января 2000 года № 6-О, такой статус Конституционного Суда Российской Федерации не предполагает обжалование принимаемых им решений, поскольку иное не соответствовало бы его природе как органа конституционного контроля (пункт 3 мотивировочной части). Следует подчеркнуть, что мировая практика судебного конституционного контроля не знает примеров, когда решения конституционного суда или иного аналогичного ему органа могли бы быть пересмотрены какой-либо вышестоящей инстанцией.

Вместе с тем объектом правовой охраны со стороны конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации выступает конституция (устав) соответствующего субъекта Российской Федерации, т. е. акт, который обладает высшей юридической силой лишь по отношению к правовым актам этого же субъекта Российской Федерации и к муниципальным правовым актам, принимаемым на той же территории. Конституция (устав) субъекта

Российской Федерации, согласно части 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации, должна (должен) соответствовать Конституции Российской Федерации как акту высшей юридической силы. Следовательно, и природа решений конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, которые в любом случае основываются на истолковании положений конституции (устава) субъекта Российской Федерации, принципиально не исключает возможности их пересмотра.

2. В связи с таким выводом возникает особая необходимость оценки положений проекта закона, определяющих предмет и основания проверки, которую Конституционный Суд Российской Федерации будет осуществлять в качестве суда вышестоящей инстанции. Анализ этих положений свидетельствует о том, что при разработке проекта четких представлений по данному вопросу выработано не было.

Так, согласно предлагаемому пункту 5.1 части первой статьи 3 Закона о Конституционном Суде (пункт 1 статьи 1 проекта закона) Конституционный Суд Российской Федерации наделяется полномочием пересматривать итоговые решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, принятые по существу вопросов, входящих в компетенцию этих судов. Аналогичным образом предмет рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации определяется, в частности, в связи с требованиями к обращениям по соответствующим делам (пункты 3 и 4 статьи 1 проекта закона), при определении особенностей конституционного судопроизводства по этой категории дел (пункт 9 статьи 1 проекта закона; см., прежде всего, часть первую предлагаемой статьи 110.4 Закона о Конституционном Суде), а также при закреплении в Законе о судебной системе самой возможности пересмотра решения конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем основанием к рассмотрению соответствующего дела будет являться обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации выявленный конституционным (уставным) судом субъекта Российской Федерации смысл положений конституции (устава) субъекта Российской Федерации, закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного акта, явившегося предметом рассмотрения в конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации (пункт 2 статьи 1 проекта закона). Жалобу на решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации предлагается считать допустимой, если заявитель считает, что этот смысл не соответствует Конституции Российской Федерации, в связи с чем требуется пересмотр соответствующего решения (пункт 1 предлагаемой статьи 110.2 Закона о Конституционном Суде). Пределы проверки определяются как проверка на соответствие Конституции Российской Федерации выявленного конституционным (уставным) судом субъекта Российской Федерации смысла положений указанных актов в части, оспариваемой заявителем (предлагаемая статья 110.3 Закона о Конституционном Суде).

В этой связи обращает на себя внимание и то, что сама категория дел обозначается в проекте закона по-разному: при определении полномочий Конституционного Суда Российской Федерации говорится о пересмотре, а при регулировании соответствующих особенностей судопроизводства — об обжаловании решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

3. Предусматривая варианты итоговых решений Конституционного Суда Российской Федерации по делу об обжаловании решения конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, проект закона (предлагаемая статья 110.4 Закона о Конституционном Суде) не определяет основания пересмотра обжалуемого решения. По-видимому, таким основанием является установление Конституционным Судом Российской Федерации неконституционности выявленного конституционным (уставным) судом субъекта Российской Федерации смысла положений конституции (устава) субъекта Российской Федерации, закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного акта, явившегося предметом рассмотрения в конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации. Однако это следует закрепить в тексте законопроекта непосредственно, поскольку в делах этой категории — в отличие, например, от дел, которые рассматриваются Конституционным Судом Российской Федерации в порядке нормоконтроля, — основания вынесения «отрицательного» решения неочевидны.

4. Проект закона (части вторая и третья предлагаемой статьи 110.4 Закона о Конституционном Суде) регулирует лишь одно последствие решения Конституционного Суда Рос-

сийской Федерации по делу об обжаловании решения конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, а именно — необходимость внесения изменений в нормативные акты субъекта Российской Федерации и (или) муниципальные нормативные акты.

Между тем решение Конституционного Суда Российской Федерации по такому делу в первую очередь сказывается на обжалуемом и пересматриваемом решении конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации. Необходимо определить, прежде всего, может ли решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации вступить в силу до истечения предложенного проектом закона (пункт 2 статьи 110.2 Закона о Конституционном Суде) месячного срока после его официального опубликования. Если ответ на этот вопрос будет отрицательным, то соответствующее правило подлежит закреплению в Законе о судебной системе. Если же предполагается возможность обжалования и пересмотра уже вступившего в силу решения конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, то Закон о Конституционном Суде должен определять последствия такого пересмотра, включая, среди прочего, определение юридической судьбы актов, утративших силу на основании такого решения (должны ли они считаться вновь действующими и т. д.).

Кроме того, следует отметить, что вопрос о введении института пересмотра решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации является частным вопросом по отношению к более общей проблеме, которая заключается в отсутствии внятного подхода федерального законодателя к развитию конституционного (уставного) судебного контроля. Представляется необходимым перейти к принципу обязательности учреждения конституционных (уставных) судов во всех субъектах Российской Федерации и уже после этого формировать отдельные элементы соответствующего федерального законодательного регулирования.

Таким образом, проект федерального конституционного закона № 643410-5 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» и статью 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Санкт-Петербурга в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы, не может быть поддержан в представленном виде.

Ю.В. Арбатская
В.Е. Подшивалов
С.А. Хвалёв
Р.Ю. Хертуев

Модельный муниципальный правовой акт «Об утверждении Положения об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории муниципального образования»

Одним из непременных условий обеспечения нормальной жизнедеятельности муниципалитета является надлежащая организация транспортного обслуживания населения.

В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального образования отнесено создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования (ст. 14–16).

Органы местного самоуправления при решении обозначенных вопросов местного значения полномочны принимать правовые акты.

При подготовке проектов муниципальных правовых актов, посвященных вопросам транспортного обслуживания населения, должны учитываться положения Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», которым определены общие условия перевозок пассажиров и багажа, грузов, соответственно, автобусами, трамваями, троллейбусами, легковыми автомобилями, грузовыми автомобилями, а также общие условия предоставления услуг пассажирам, фрахтователям, грузоотправителям, грузополучателям, перевозчикам, фрахтовщикам на объектах транспортных инфраструктур.

Вопросы организации транспортного обслуживания населения напрямую связаны с обеспечением безопасности дорожного движения, правовая основа которого установлена Федеральным законом от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». В соответствии с положениями ст. 2 и 21 указанного Федерального закона осуществление комплекса организационно-правовых, организационно-технических мероприятий и распорядительных действий по управлению движением на дорогах (организация дорожного движения) отнесено к ведению органов местного самоуправления, в ведении которых находятся автомобильные дороги. Муниципальные правовые акты, посвященные обозначенным вопросам, относятся к законодательству Российской Федерации о безопасности дорожного движения (ст. 2 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»).

Принимая во внимание положения приведенных федеральных законов, Иркутским институтом законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского был разработан модельный муниципальный акт об организации транспортного обслуживания автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории муниципального образования.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ*

РЕШЕНИЕ
ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ
ТРАНСПОРТНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ
НАСЕЛЕНИЯ АВТОМОБИЛЬНЫМ ТРАНСПОРТОМ И ГОРОДСКИМ НАЗЕМНЫМ
ЭЛЕКТРИЧЕСКИМ ТРАНСПОРТОМ
НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В целях повышения качества и безопасности регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории муниципального образования, укрепления транспортной дисциплины среди перевозчиков, обеспечения и защиты прав и законных интересов населения муниципального образования, предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий, руководствуясь статьями 14**, 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьей 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 года «О безопасности дорожного движения», Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», Уставом муниципального образования, представительный орган муниципального образования решил:

1. Утвердить Положение об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории муниципального образования (приложение).

2. Настоящее Решение вступает в силу через десять дней после дня его официального опубликования.

Председатель Представительного органа
муниципального образования _____ И.О.Фамилия

* В зависимости от закрепленного в уставе муниципального образования разграничения полномочий между представительным органом муниципального образования и местной администрацией, Положение об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом на территории муниципального образования может утверждаться местной администрацией.

** Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения отнесены к вопросам местного значения муниципального района в ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а к вопросам местного значения городского округа — в ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Приложение
к решению Представительного органа
муниципального образования

ПОЛОЖЕНИЕ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ТРАНСПОРТНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ АВТОМОБИЛЬНЫМ ТРАНСПОРТОМ И ГОРОДСКИМ НАЗЕМНЫМ ЭЛЕКТРИЧЕСКИМ ТРАНСПОРТОМ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Положения

1. Настоящее Положение регулирует отношения в сфере организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (далее — транспорт) на территории муниципального образования.

2. В целях настоящего Положения под организацией транспортного обслуживания населения транспортом на территории муниципального образования понимается комплекс мер нормативного правового, экономического и организационного характера, осуществляемых органами местного самоуправления муниципального образования в целях обеспечения безопасности дорожного движения и удовлетворения потребностей населения в регулярных перевозках пассажиров и багажа (далее — транспортное обслуживание населения).

3. Иные понятия, используемые в настоящем Положении, применяются в том же значении, что и в Федеральном законе от 8 ноября 2007 года № 259 ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта».

Статья 2. Принципы транспортного обслуживания населения

Организация транспортного обслуживания населения основывается на следующих принципах:

1) обеспечение безопасности дорожного движения;

2) качество, доступность и стабильность транспортного обслуживания населения;

3) соответствие объемов регулярных перевозок пассажиров и багажа и расписания движения транспортных средств по маршрутам регулярных перевозок потребностям населения;

4) равенство прав и обязанностей перевозчиков;

5) обеспечение условий развития предпринимательства и конкуренции.

Статья 3. Полномочия представительного органа муниципального образования в сфере организации транспортного обслуживания населения

К полномочиям представительного органа муниципального образования в сфере организации транспортного обслуживания населения относятся:

1) принятие муниципальных нормативных правовых актов в сфере организации транспортного обслуживания населения;

2) осуществление контроля за исполнением принятых нормативных правовых актов в сфере организации транспортного обслуживания населения;

3) иные полномочия в соответствии с федеральными законами, иными федеральными нормативными правовыми актами и Уставом муниципального образования.

Статья 4. Полномочия местной администрации в сфере организации транспортного обслуживания населения

К полномочиям местной администрации в сфере организации транспортного обслуживания населения относятся:

1) утверждение порядка формирования сети маршрутов регулярных перевозок пассажиров и багажа транспортом на территории муниципального образования (далее — маршрут)*;

2) утверждение порядка привлечения перевозчиков к осуществлению регулярных перевозок пассажиров и багажа транспортом по маршрутам;

3) утверждение формы и порядка ведения реестра маршрутов;

* При подготовке проекта нормативного правового акта муниципального района следует учитывать, что к вопросам местного значения муниципального района относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района (ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

4) утверждение формы и порядка ведения реестра перевозчиков пассажиров и багажа по маршруту (далее — перевозчики);

5) утверждение формы маршрутной карточки;

6) утверждение порядка диспетчерского управления регулярными перевозками пассажиров и багажа транспортом на территории муниципального образования;

7) утверждение порядка предоставления и распространения информации об организации транспортного обслуживания населения;

8) иные полномочия в соответствии с федеральными законами, иными федеральными нормативными правовыми актами, Уставом муниципального образования, решениями представительного органа муниципального образования.

Статья 5. Полномочия отраслевого органа администрации муниципального образования в сфере организации транспортного обслуживания населения

К полномочиям отраслевого органа администрации муниципального образования в сфере организации транспортного обслуживания населения (далее — отраслевой орган) относятся:

1) организация и осуществление мониторинга и прогнозирования состояния транспортного обслуживания населения, в том числе определение потребности населения в регулярных перевозках пассажиров и багажа транспортом исходя из интенсивности пассажиропотока и состояния рынка транспортных услуг;

2) координация работы отраслевых органов администрации муниципального образования в сфере организации транспортного обслуживания населения на территории муниципального образования;

3) формирование сети маршрутов;

4) организация и проведение конкурса на право заключения договора на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа транспортом по маршрутам (далее — конкурс);

5) осуществление контроля за исполнением перевозчиками условий договоров на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам (далее — договор);

6) предоставление и распространение информации об организации транспортного обслуживания населения на территории муниципального образования;

7) обеспечение диспетчерского управления по маршрутам;

8) иные полномочия в соответствии с федеральными законами, иными федеральными нормативными правовыми актами, Уставом муниципального образования и иными муниципальными нормативными правовыми актами муниципального образования.

Статья 6. Формирование сети маршрутов

1. Формирование сети маршрутов включает в себя открытие, изменение и закрытие маршрутов.

2. Формирование сети маршрутов осуществляется отраслевым органом в порядке, установленном местной администрацией, с учетом требований безопасности дорожного движения, исходя из потребностей населения в регулярных перевозках.

3. С предложениями об открытии, изменении и закрытии маршрутов в отраслевой орган могут обращаться органы местного самоуправления муниципального образования, государственные органы, юридические, физические лица, индивидуальные предприниматели.

4. Маршрут считается открытым, измененным или закрытым с момента внесения соответствующей записи в реестр маршрутов. Реестр маршрутов ведется отраслевым органом по форме и в порядке, утверждаемом местной администрацией.

5. Открытие и изменение маршрута удостоверяется паспортом маршрута, форма которого утверждается отраслевым органом.

6. Перевозчики осуществляют движение в соответствии с расписанием движения по маршруту, утверждаемым отраслевым органом.

Статья 7. Привлечение перевозчиков к осуществлению регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам

1. Перевозчики привлекаются к осуществлению регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам на основании договора, заключаемого между перевозчиком и местной администрацией.

2. Договор заключается сроком на пять лет, за исключением случаев, установленных настоящей статьей.

3. Информацию о предстоящем заключении договора (договоров) отраслевой орган распространяет посредством публикации объявления в средстве массовой информации, определенном местной администрацией, и размещения на официальном сайте местной администрации.

4. В случае подачи перевозчиками более двух заявок на заключение договора договор заключается по результатам открытого конкурса

на право заключения договора (далее — конкурс).

5. Конкурс организует и проводит отраслевой орган в порядке, утверждаемом администрацией муниципального образования.

6. Договор (договоры) заключается (заключаются) без публикации объявления и соблюдения порядка, установленного частями 3, 4 настоящей статьи, при наличии потребности в регулярных перевозках пассажиров и багажа по маршрутам в следующих случаях:

— возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера — на срок до устранения последствий указанных ситуаций;

— досрочного расторжения договора с перевозчиком, ранее осуществлявшим транспортное обслуживание населения по данному маршруту, — на срок до заключения договора в порядке, установленном настоящей статьей, но не более чем на три месяца;

— признания конкурса несостоявшимся — на срок до заключения договора в порядке, установленном настоящей статьей, но не более чем на три месяца;

— отказа победителя конкурса от заключения договора, его смерти, признания недееспособным, приостановления или аннулирования лицензии на осуществление перевозок пассажиров победителя конкурса — на срок до заключения договора в порядке, установленном настоящей статьей, но не более чем на три месяца.

7. Документом, подтверждающим право работы транспортного средства на маршруте, является маршрутная карточка, выдаваемая отраслевым органом на основании договора.

8. Перевозчик обязан соблюдать маршрут и расписание движения по нему.

9. Сведения о перевозчиках, привлеченных к осуществлению регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам, отражаются в реестре перевозчиков.

Статья 8. Диспетчерское управление регулярными перевозками пассажиров и багажа по маршрутам

Диспетчерское управление регулярными перевозками пассажиров и багажа по маршрутам обеспечивает отраслевой орган в порядке, установленном местной администрацией.

Статья 9. Предоставление и распространение информации об организации транспортного обслуживания

Предоставление и распространение информации об организации транспортного обслуживания осуществляет отраслевой орган в порядке, установленном местной администрацией.

Статья 10. Контроль за осуществлением перевозчиками транспортного обслуживания по маршрутам

Контроль за осуществлением перевозчиками транспортного обслуживания по маршрутам осуществляется отраслевым органом в соответствии с законодательством.

Статья 11. Ответственность перевозчиков за нарушение требований настоящего Положения

За нарушение требований настоящего Положения перевозчики несут административную ответственность в соответствии с законодательством.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

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

Боровикова Ирина Анатольевна — старший научный сотрудник отдела административного и муниципального права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

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

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

Подшивалов Владимир Евгеньевич — кандидат юридических наук, заместитель директора по законопроектной работе Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Хвалёв Сергей Анатольевич — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела социального и финансового права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

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