ISSN 2220-2773

ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№2’ 2009

ВЕСТНИК

ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ИМЕНИ М.М. СПЕРАНСКОГО

Научный журнал Основан в 2009 году Выходит 6 раз в год

№ 2 (2) (сентябрь — октябрь) 2009

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ) РЕГУЛИРОВАНИЕ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Петров А.А. Основы конституционного (уставного) строя субъекта Российской Федерации: предпосылки закрепления и перспективы совершенствования 3

Давыдова М.А., Шишпарёнок О.Н. Структура конституций (уставов) субъектов Российской Федерации 8

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Арбатская Ю.В., Васильева Н.В. Государственный контрольный орган субъекта Российской Федерации: опыт регионального конституционного (уставного) и законодательного регулирования..... 14

ПРОФИЛАКТИКА ПРАВОНАРУШЕНИЙ И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Черняк Л.Ю. Законодательство субъектов Российской Федерации в области правового регулирования профилактики наркомании и алкоголизма 33

ПРАВОВАЯ АНАЛИТИКА

Хвалёв С.А. Правовое регулирование по вопросам границ, состава и режима пригородных зон: аналитический обзор 47

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Шишпарёнок О.Н. Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы статьи 14 Закона Иркутской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области» 52

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Праскова С.В., Тирских М.Г. Модельный закон субъекта Российской Федерации «О статусе административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации» 56

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ

Конституционно-правовые проблемы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов как предмет диссертационного исследования 65

Сведения об авторах 67

Правила представления статей в «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» 68

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

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

Р Е Д А К Ц И О Н Н Ы Й С О В Е Т

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
С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

Редакционный совет работает на общественных началах

Редактор Т.В. Кулик
Верстка Е.В. Бер

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

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

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

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

© Иркутское областное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», 2009

Подписано в печать 12.10.2009. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8,5. Тираж 100 экз.
Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

А.А. Петров, кандидат юридических наук

Основы конституционного (уставного) строя субъекта Российской Федерации: предпосылки закрепления и перспективы совершенствования

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в его постановлении от 18 июля 2003 г. № 13-П [1], конституции (уставы) субъектов Российской Федерации являются правовыми актами учредительного характера и в этом качестве определяют организацию субъектов Российской Федерации и образуют основу законодательства и иного правотворчества по вопросам их исключительного ведения (а наряду с федеральными законами без ущерба для верховенства последних — и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов).

Такое значение конституций (уставов) субъектов Российской Федерации исключает как возможность сведения их содержания к регулированию какого-либо конкретного вопроса (или узкой группы однородных вопросов), например, к перечислению полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации, так и включение в них чрезмерно большого количества отсылочных предписаний. Поэтому в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, как и в конституциях суверенных государств, вне зависимости от объема так или иначе затрагивается весь спектр общественных отношений, складывающихся в связи с нахождением соответствующего территориального образования в составе Российской Федерации в качестве ее субъекта.

Вместе с тем конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, как и любые иные правовые акты комплексного характера, традиционно содержат в себе общие положения, которые в своей совокупности образуют фундамент регионального учредительного регулирования. Наличие таких положений придает целостность конституциям (уставам), закладывает правовую основу под последующее конституционное (уставное) регулирование, разумно ограничивая тем самым регионального законодателя в определении его содержания, а также дополнительно подчеркивает учредительный характер положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Рассматриваемые положения конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в своей совокупности могут быть определены как основы конституционного (уставного) строя соответствующих субъектов Российской Федерации.

Одной из особенностей содержания основ конституционного (уставного) строя субъектов Российской Федерации является наличие среди них значительного количества установлений, непосредственно дублирующих предписания Конституции Российской Федерации либо воспроизводящих их с той или иной степенью адаптации «под» специфику конкретных субъектов Российской Федерации. Такая ситуация в значительной степени обусловлена положениями ч. 1 и 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации, согласно которым статус каждого конкретного субъекта Российской Федерации определяется одновременно как Конституцией Российской Федерации, так и конституцией (уставом) этого субъекта Российской Федерации.

Кроме того, особенности конституционной модели российского федерализма обусловливают закрепление в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации положений, определяющих — на основе Конституции Российской Федерации и федеральных законов — разграничение полномочий и предметов ведения между федеральным

центром, с одной стороны, и соответствующими субъектами Российской Федерации — с другой.

Как известно, федеральная Конституция не содержит перечня предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации, ограничиваясь указанием на то, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73). В связи с этим многие субъекты Российской Федерации предпринимают попытки конкретизировать сферу своего ведения в учредительных актах.

Предметом положений, закрепляющих основы конституционного (уставного) строя субъектов Российской Федерации, являются общие вопросы организации и осуществления публичной власти на территории субъектов Российской Федерации (в том числе на муниципальном уровне), административно-территориального устройства, социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, правового положения человека и гражданина и т. д. Эти вопросы являются предметом отдельного регулирования и в настоящей статье специально не освещаются.

Сравнительный анализ конституций (уставов) субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что во всех без исключения региональных учредительных актах содержатся главы или разделы, закрепляющие основы конституционного (уставного) строя. Исключение составляет только Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия, которое делится на преамбулу и статьи, не объединенные в главы (разделы); однако и в этом акте предписания, составляющие основы конституционного строя названного субъекта Российской Федерации, помещены в начале текста (ст. 1—19).

Главы и разделы конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, закрепляющие основы конституционного (уставного) строя, как правило, открывают основную (т. е. расположенную после преамбулы) часть учредительных актов субъектов Российской Федерации.

Значительно большим разнообразием отличаются избираемые в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации способы распределения положений, относящихся к основам конституционного (уставного) строя субъектов Российской Федерации, по главам, разделам учредительных актов.

Так, отчетливо выделяется подход, принятый в республиках — субъектах Российской Федерации. Конституции подавляющего большинства республик, за исключением Республики Калмыкия (см. выше) и Республики Карелия (см. далее), открываются главой (а конституции Республики Адыгея, Республики Алтай, Республики Татарстан — разделом) «Основы конституционного строя». В отдельных случаях этот заголовок дополняется наименованием соответствующей республики — субъекта Российской Федерации.

Широкое распространение получила практика включения в учредительные акты субъектов Российской Федерации главы (раздела), названной либо «Общие положения» (Республика Карелия; Агинский Бурятский автономный округ; Еврейская автономная область; Санкт-Петербург; Пермский, Камчатский, Забайкальский, Ставропольский и Хабаровский края; Архангельская, Воронежская, Калужская, Камчатская, Кировская, Костромская, Курганская, Магаданская, Мурманская, Омская, Оренбургская, Ростовская, Самарская, Сахалинская, Тюменская, Читинская, Ярославская области), либо «Основные положения» (Корякский, Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа; Москва; Приморский край; Астраханская, Брянская, Волгоградская, Свердловская, Челябинская области).

Другие обобщенные обозначения рассматриваемых норм в учредительных актах субъектов Российской Федерации применяются реже. Так, в некоторых уставах наименования соответствующих глав (разделов) содержат — в различных вариациях — указания на статус субъектов Российской Федерации («Основы правового статуса» — Ненецкий автономный округ, Алтайский край, Амурская, Вологодская, Ленинградская, Липецкая области; «Статус субъекта Российской Федерации» — Белгородская, Кемеровская, Новгородская, Ульяновская области; «Основы государственно-правового статуса» — Владимирская область; «Конституционно-правовой статус» — Новосибирская, Тульская области; «Конституционно-правовые основы статуса» — Нижегородская область; «Государственно-правовой статус» — Рязанская область).

Первые главы группы уставов субъектов Российской Федерации имеют заголовок

«Основы государственно-правового устройства» с добавлением наименования соответствующего субъекта Российской Федерации (Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Ивановская, Иркутская, Смоленская области).

В Краснодарском крае и Саратовской области положения об основах уставного строя объединены, соответственно, в раздел и главу под названием, указывающим на нахождение названных субъектов Российской Федерации в составе Российской Федерации.

Глава I Устава Пензенской области имеет заголовок «Статус и административно-территориальное устройство Пензенской области. Общие положения», что нельзя признать удачным решением, поскольку «общие положения», т. е. основы уставного строя области, в данном случае закрепляются в одной главе с более конкретными предписаниями, затрагивающими один из элементов уставного регулирования.

Наконец, необходимо отметить передовой опыт Красноярского края, где раздел I Устава имеет уникальное для рассматриваемых структурных элементов учредительных актов субъектов Российской Федерации название «Основные ценности и принципы».

В некоторых субъектах Российской Федерации уставный законодатель избрал более сложные способы структурирования основ уставного строя.

Так, Устав Калининградской области содержит раздел I «Общие положения», состоящий из глав 1 «Народовластие. Гарантии прав и свобод человека и гражданина» и 2 «Правовой статус Устава (Основного Закона) области», а также раздел II «Конституционно-правовой статус Калининградской области — субъекта Российской Федерации, состоящий из единственной главы 3 «Территория и основы правового статуса области».

Близкую к Уставу Калининградской области структуру имеет Устав Московской области. Он открывается преамбулой, после которой следует раздел 1 Устава «Народ как источник власти», состоящий из четырех глав (1.1 «Формы демократии и ее институты», 1.2 «Областной и местные референдумы», 1.3 «Областное народное обсуждение и гражданская инициатива», 1.4 «Публичный характер деятельности органов государственной власти и местного самоуправления»), за которым следует не разделенный на главы раздел 2 «Права и свободы человека и гражданина, гарантии прав и свобод». И лишь в разделе 3 Устава Московской области «Государственно-правовые институты Московской области» имеется гл. 3.1 «Статус Московской области» (ст. 22—26).

Устав Орловской области включает гл. 1 «Основы власти в Орловской области» и гл. 2 «Статус Орловской области».

В Уставе Костромской области содержатся гл. 1 «Общие положения» и гл. 2 «Конституционно-правовой статус Костромской области».

Раздел I Устава Курской области называется «Курская область — субъект Российской Федерации», включающий гл. 1 «Курская область в составе Российской Федерации», гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина, их защита», гл. 3 «Административно-территориальное устройство области», гл. 4 «Основы организации и принципы деятельности органов государственной власти на территории области» и гл. 5 «Система законодательства области».

В отдельных субъектах Российской Федерации уставы открываются краткой, состоящей из одной-двух статей, главой, определяющей место устава как акта высшей юридической силы в системе правовых актов соответствующего субъекта Российской Федерации, за которой следует глава (или несколько глав), непосредственно посвященных основам уставного строя субъекта Российской Федерации. Такую структуру имеет Устав Псковской области, в котором гл. 1 «Общие положения» состоит из двух статей, определяющих место Устава в системе правовых актов области, а гл. 2 (ст. 3—15) называется «Статус Псковской области в Российской Федерации». Раздел I Устава Тамбовской области «Государственное устройство области» состоит из трех глав: 1 «Общие положения» (единственная статья этой главы, так же как и ст. 1 и 2 Устава Псковской области, касается самого Устава), 2 «Территория и основы правового статуса области», 3 «Основы государственной власти области».

Раздел 1 Устава Томской области «Государственное устройство области» состоит из четырех глав: 1 (ст. 1) «Устав области», 2 (ст. 2—6) «Основы правового статуса Томской области — субъекта Российской Федерации», 3 (ст. 7—13) «Основы государственной власти Томской области», 4 (ст. (14—19) «Административно-территориальное устройство Томской области».

Наиболее разветвленное регулирование

основ уставного строя осуществлено в Уставе Тверской области. Раздел первый этого Устава «Основы конституционно-правового статуса Тверской области» состоит из 42 статей, объединенных в девять глав: «Общие положения», «Территория Тверской области, «Устав и законодательство Тверской области», «Предметы ведения и полномочия Тверской области», «Основы государственной власти в Тверской области», «Основы местного самоуправления в Тверской области», «Экономическая и финансовая основы Тверской области», «Внешнеэкономическая деятельность Тверской области», «Официальные символы Тверской области».

Наконец, говоря о структуре регулирования основ конституционного (уставного) строя субъектов Российской Федерации, нельзя не отметить практику республик, в конституциях которых помимо собственно глав (разделов) об основах конституционного строя имеются главы (разделы), закрепляющие основы государственного устройства республик (исключение составляют конституции Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Калмыкия, Республики Карелия, Республики Марий Эл, Республики Татарстан, Республики Тыва). Появление таких глав обусловлено тем, что конституции республик — субъектов Российской Федерации строятся в основном по образцу Конституции Российской Федерации, где гл. 1 закрепляет основы конституционного строя, а гл. 3 посвящается федеративному устройству. Главы конституций республик, соответствующие гл. 3 Конституции Российской Федерации, имеют различные наименования:

— раздел 3 «О государстве» Конституции Республики Адыгея;

— глава 3 «Республика Дагестан — субъект Российской Федерации» Конституции Республики Дагестан, гл. 3 «Удмуртская Республика — государство в составе Российской Федерации» Конституции Удмуртской Республики;

— раздел V «Государственное устройство Республики Алтай. Организация государственной власти» Конституции Республики Алтай, гл. III «Государственное устройство» Конституции Кабардино-Балкарской Республики, гл. 3 «Государственное и административно-территориальное устройство Республики Северная Осетия — Алания» Конституции Республики Северная Осетия — Алания, гл. 3 «Государственное устройство Чеченской Республики» Конституции Чеченской Республики;

— гл. 3 «Государственно-правовой статус Республики Бурятия» Конституции Республики Бурятия, гл. 3 «Государственный статус Республики Коми и административно-территориальное устройство» Конституции Республики Коми, гл. 3 «Статус и административно-территориальное устройство Карачаево-Черкесской Республики» Конституции Карачаево-Черкесской Республики, гл. III «Государственный статус и административно-территориальное устройство Республики Мордовия» Конституции Республики Мордовия, гл. III «Статус и административно-территориальное устройство Республики Хакасия» Конституции Республики Хакасия, гл. 3 «Статус Чувашской Республики в составе Российской Федерации» Конституции Чувашской Республики, гл. 3 «Национально-государственный статус, административно-территориальное устройство» Конституции Республики Саха (Якутия).

Анализ сложившейся практики закрепления основ конституционного (уставного) строя субъектов Российской Федерации в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации позволяет сформулировать некоторые общие рекомендации, касающиеся соответствующего регулирования.

1. Нормативные предписания, которые в своей совокупности образуют институт основ конституционного (уставного) строя субъекта Российской Федерации, целесообразно объединять в первой главе (первом разделе) конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Представляется нежелательным распределение соответствующего нормативного материала между главами (разделами), которые не следуют друг за другом. В то же время в случае избрания «трехуровневой» структуры конституционного (уставного) регулирования (раздел — глава — статья) возможно выделение раздела, состоящего из нескольких глав и устанавливающего основы конституционного (уставного) строя субъекта Российской Федерации.

2. В основах конституционного (уставного) строя субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями ч. 1 и 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации должны найти свое отражение все вопросы, являющиеся элементами статуса субъекта Российской Федерации. При этом степень конкретизации соответствующего регулирования

может быть различной (в частности, если те или иные элементы статуса субъекта Российской Федерации регулируются специальными главами (разделами) конституции (устава) субъекта Российской Федерации, то на уровне основ конституционного (уставного) строя закрепляются лишь системообразующие фундаментальные положения в данной сфере).

3. В положениях, относящихся к основам конституционного (уставного) строя субъектов Российской Федерации, необходимо учитывать особенности субъектов Российской Федерации, вытекающие непосредственно из Конституции Российской Федерации. К таким особенностям относятся, в частности, наименование субъекта Российской Федерации, вхождение автономного округа в состав области, наличие собственных государственных языков у республик, совмещение государственных и муниципальных функций органов власти в городах федерального значения, факт образования субъекта Российской Федерации в результате объединения двух и более ранее существовавших субъектов Российской Федерации.

4. Основы конституционного (уставного) строя субъекта Российской Федерации по своему характеру и значению с учетом их места в системе регионального конституционного (уставного) регулирования должны предполагать возможность их реализации посредством установления более конкретных правовых предписаний в последующих положениях конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Следовательно, установления, образующие данный институт, должны преимущественно формулироваться в виде норм-принципов. Включение в состав основ конституционного (уставного) строя субъектов Российской Федерации конкретных предписаний, самодостаточно регулирующих те или иные общественные отношения, может быть признано допустимым при условии отнесения регулируемых отношений к числу фундаментальных, предопределяющих статус субъектов Российской Федерации (описание границ и официальных символов субъекта Российской Федерации, установление дня субъекта Российской Федерации, закрепление системы органов государственной власти и иных государственных органов субъекта Российской Федерации, установление перечня непосредственно входящих в состав субъекта Российской Федерации административно-территориальных единиц, определение столицы (административного центра) субъекта Российской Федерации и т. п.).

5. Предназначение института основ конституционного (уставного) строя субъекта Российской Федерации обусловливает наделение норм, составляющих этот институт, особой юридической силой, которая заключается в том, что в случае противоречия между основами конституционного (уставного) строя и иными положениями конституционного (уставного) регулирования приоритет признается за основами конституционного (уставного) строя. Однако закрепление иерархичности конституционного (уставного) регулирования в такой форме может быть оправдано лишь при условии, если эта иерархичность обеспечивается специальными процедурами, реализация которых позволяет предотвращать, выявлять и преодолевать коллизии между основами конституционного (уставного) строя и иными положениями учредительных актов субъектов Российской Федерации (в качестве таких механизмов могут выступать, например, процедуры судебного конституционного (уставного) контроля). В противном случае разрешение такого рода коллизий будет всецело зависеть от субъектов правоприменительной деятельности, что с неизбежностью отрицательно скажется на стабильности конституционного (уставного) регулирования.

6. В основах конституционного (уставного) строя в обязательном порядке подлежит четкому и безусловному закреплению положение республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа как субъекта Российской Федерации, не обладающего собственным суверенитетом, вне зависимости от того, как трактуется это понятие.

7. В конституции (уставе) субъекта Российской Федерации может быть сформулирован перечень предметов исключительного ведения субъекта Российской Федерации. По смыслу положений ст. 73 Конституции Российской Федерации в такой перечень следует включать сферы общественных отношений, не указанные в ее ст. 71 и 72, но не отдельные вопросы, решение которых относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. Воспроизведение же в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации перечня вопросов, решение

которых относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета) (п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [2]), представляется нежелательным, поскольку этот перечень подвержен частым изменениям, что не согласуется с идеей о стабильности основ конституционного (уставного) строя субъектов Российской Федерации.

1. СЗ РФ. 2003. № 30, ст. 3101.

2. СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005; 2000. № 31, ст. 3205; 2001. № 7, ст. 608; 2002. № 19, ст. 1792; № 30, ст. 3024; № 50, ст. 4930; 2003. № 27, ч. 2, ст. 2709; 2004. № 25, ст. 2484; № 50, ст. 4950; 2005. № 1, ч. 1, ст. 17, 25; № 30, ч. 1, ст. 3104; 2006. № 1, ст. 10; 13; 14; № 23, ст. 2380; № 29, ст. 3124; № 30, ст. 3287; № 31, ч. 1, ст. 3427, 3452; № 44, ст. 4537; 2007. № 1, ст. 21; № 10, ст. 1151; № 13, ст. 1464; № 18, ст. 2117; № 21, ст. 2455; № 21, ст. 2455; № 26, ст. 3074; № 30, ст. 3747; № 30, ст. 3805; № 30, ст. 3808; № 43, ст. 5084; № 46, ст. 5553; 2008. № 13, ст. 1186; № 29, ч. 1, ст. 3418; № 30, ч. 1, ст. 3597, 3613, 3616; № 48, ст. 5516; № 49, ст. 5747; № 52, ч. 1, ст. 6229, 6236; 2009. № 7, ст. 772; № 14, ст. 1576; № 29, ст. 3612.

М.А. Давыдова
О.Н. Шишпарёнок

Структура конституций (уставов) субъектов Российской Федерации

В соответствии со ст. 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации принятие конституции или устава субъекта Российской Федерации, определение структуры и содержания конституции (устава) субъекта Российской Федерации относится к сфере ведения субъекта Российской Федерации. Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (при условии соответствия положений конституции (устава) субъекта Российской Федерации Конституции Российской Федерации, федеральным законам).

Как и любые другие нормативные правовые акты, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации имеют определенную структуру, внутреннее строение. Под структурой конституции (устава) следует понимать принятый в них порядок, при помощи которого устанавливается определенная система группировки однородных конституционных (уставных) норм, а также последовательность их расположения. Обобщение основывается на сходстве предмета регулирования, связанности норм характером общественных отношений, на которые они воздействуют [1].

Последовательность изложения и структура конституции (устава) субъекта Российской Федерации, иерархия разделов, глав определяется приоритетами в значимости вопросов конституционного (уставного) регулирования [2]. Именно поэтому в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации в первую очередь воспроизводятся принципы основ конституционного строя Российской Федерации, правового статуса личности. Далее в рамках ст. 73 Конституции Российской Федерации, положений Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3] субъект Российской Федерации самостоятельно разрабатывает структуру, содержание конституции (устава), систему

государственных органов, их наименования, полномочия, административно-территориальное устройство, решает иные вопросы, относящиеся к сфере его ведения, а также определяет характер и полноту конституционного (уставного) регулирования.

Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не содержат положений, унифицирующих предмет и объем регулирования конституции (устава) субъекта Российской Федерации [4]. Вместе с тем, анализируя правовое регулирование конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, необходимо отметить, что существуют нормы, содержащиеся во всех конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, так называемые «общие», «традиционные» нормы.

В соответствии со ст. 5 Конституции Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа являются равноправными субъектами Российской Федерации. Соответственно учредительные акты городов федерального значения, краев, областей, автономных округов и автономной области — уставы — должны по охвату сфер регулирования соответствовать конституциям республик.

Однако конституционное регулирование республик отличается от уставного регулирования перечнем «традиционных» норм. Так, для конституций республик характерно закрепление по аналогии с Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. Если же рассматривать все субъекты Российской Федерации, вне зависимости от их видовой принадлежности, то общими в конституционном (уставном) регулировании являются нормы, регламентирующие статус субъекта Российской Федерации, организацию органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществление местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации [5].

В то же время многие конституции (уставы) субъектов Российской Федерации содержат нестандартные по содержанию структурные элементы (главы, разделы). Приведем несколько примеров*.

Конституция Республики Саха (Якутия) (гл. 10), уставы города Москвы (гл. 12), Владимирской области (гл. XVIII) и учредительные акты некоторых других субъектов Российской Федерации комплексно урегулировали *вопросы, касающиеся международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации*. Например, гл. 12 Устава города Москвы закрепляет право этого субъекта Российской Федерации на осуществление международных и внешнеэкономических связей (ст. 75), регулирует отношения органов государственной власти города Москвы и органов власти других субъектов Российской Федерации (ст. 76), устанавливает полномочия законодательных и исполнительных органов государственной власти города Москвы в данной сфере (ст. 77—79).

Конституция Республики Саха (Якутия) в гл. 10 «Внешние связи» закрепляет право республики на осуществление в пределах своих полномочий международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти, субъектами и административно-территориальными образованиями государств (ст. 118). Республика Саха (Якутия) устанавливает экономические, торговые, культурные и иные отношения с зарубежными странами, самостоятельно решает вопросы о членстве в региональных, международных организациях экономического, культурного и иного характера в пределах полномочий, делегированных федеральным законодательством, договорами и соглашениями (ст. 121, 122 Конституции Республики).

Устав Владимирской области содержит гл. XVIII «Международные и межрегиональные связи Владимирской области», состоящую из трех статей. Так, согласно ст. 100 область самостоятельно устанавливает и осуществляет международные связи, а также межрегиональные связи с субъектами Российской Федерации, установление которых не противоречит Конституции Российской Федерации, нормам международного права, признанным Российской Федерацией, федеральному и областному законодательству. Статья 101 фиксирует принципы членства области в межрегиональных ассоциациях и определения форм ее участия в их деятельности, ст. 102 устанавливает, что порядок осуществления международных и межрегиональных связей области определяется правовыми актами Российской Федерации, области и нормами международного права.

* Тексты конституций (уставов) субъектов Российской Федерации исследовались авторами с использованием СПС «КонсультантПлюс».

Конституции (уставы) отдельных субъектов Российской Федерации содержат главы, устанавливающие *принципы защиты законных прав и интересов субъектов Российской Федерации и основы ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.*

Так, гл. 12 Устава Алтайского края закрепляет гарантии защиты прав и интересов Алтайского края (ст. 106), определяет сферу ответственности Алтайского краевого Совета народных депутатов, Губернатора Алтайского края, Администрации Алтайского края и их обязанность обеспечивать приведение принятых ими нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации (ст. 107).

Глава IX Устава Архангельской области также посвящена защите интересов Архангельской области, гарантиям защиты прав и обеспечения ответственности Архангельского областного собрания депутатов и администрации Архангельской области. Аналогичные нормы имеются в Уставе Владимирской области (гл. XII «Гарантии защиты прав и интересов области в сфере правового регулирования»).

Уставом Тульской области в гл. VIII «Защита интересов области. Обеспечение ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления» предусмотрена защита интересов области (ст. 49), обеспечение ответственности органов государственной власти области и их должностных лиц (ст. 50), положения, касающиеся оплаты труда лиц, замещающих государственные должности области и должности государственной гражданской службы области, и социальные гарантии указанным лицам (ст. 51).

Глава XII «Гарантии защиты прав и интересов области в сфере правового регулирования» предусматривает, что Устав Тульской области и принимаемые в соответствии с ним законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти области и органов местного самоуправления подлежат правовой защите в соответствии с федеральными законами (ст. 69). Контроль за реализацией нормативных правовых актов, принятых Законодательным Собранием и администрацией области, осуществляют должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления. В соответствии с областным законодательством в области могут создаваться органы общественного контроля (ст. 70).

В учредительных актах ряда субъектов Российской Федерации имеются главы, посвященные *основам обеспечения законности и правопорядка*. В такие главы, как правило, включаются положения о том, что граждане, должностные лица, а также юридические лица, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, обязаны соблюдать права и свободы человека и гражданина, государственный и общественный правопорядок, а также предусматривается участие указанных субъектов Российской Федерации в выработке и реализации единой политики Российской Федерации по вопросам борьбы с преступностью, охраны правопорядка и безопасности граждан*.

Например, разд. 8 Устава Московской области «Обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности» предусматривает обязанность всех государственных органов и должностных лиц в пределах своей компетенции на территории Московской области обеспечивать и охранять государственный порядок, правила безопасности личности, общества, государства (ст. 110). В ст. 111 Устава Московской области перечисляются принципы и цели государственной политики в Московской области в сфере обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности. В этом же разделе Устава закрепляются правовые основы финансирования мероприятий по обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности (ст. 112), взаимодействия органов государственной власти Московской области с прокуратурой (ст. 113. 114) и органами внутренних дел (ст. 115) и др.

Раздел IX «Обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности» Устава Тамбовской области состоит из четырех глав: о прокуратуре области (гл. 38), органах внутренних дел и органах обеспечения безопасности (гл. 39), чрезвычайном положении в области (гл. 40), органах юстиции (гл. 41).

---

* См. гл. XIII Конституции Республики Тыва «Обеспечение правопорядка и общественной безопасности», разд. 8 Устава Московской области «Обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности», гл. III Устава Оренбургской области «Законность, правопорядок и безопасность граждан», гл. IX Устава Кировской области «Законность и правопорядок», гл. 6 Устава Курганской области «Законность и правопорядок», гл. XIII Устава Челябинской области «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности граждан. Права граждан в социальной сфере. Охрана окружающей среды» и др.

Согласно гл. XV «Защита от чрезвычайных ситуаций» Устава Владимирской области органы государственной власти планируют, организуют и проводят мероприятия по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в соответствии с действующим законодательством. Система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданская оборона области организуются в соответствии с действующим законодательством. Руководство гражданской обороной на территории области осуществляет губернатор области (ст. 86).

Устав Ростовской области является единственным региональным учредительным актом, содержащим главу, регулирующую *вопросы деятельности казачьих обществ на территории субъекта Российской Федерации* (гл. 9 «Казачество»). В этой главе дано определение донского казачества (ст. 77), закреплено право граждан на объединение в казачьи войска (ст. 78, 79) и установлено, что деятельность казачьих обществ и общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления по возрождению казачества не должна нарушать права и свободы неказачьего населения (ст. 80).

Анализ структуры конституций (уставов) субъектов Российской Федерации выявляет наличие нескольких *подходов к структурированию этих актов* и позволяет выделить четыре вида конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: «одноуровневые», «двухуровневые», «трехуровневые» и «смешанные». Эта классификация проводится в зависимости от наличия в конституции (уставе) тех или иных структурных элементов (статей, глав, разделов). Соответственно, «одноуровневые» конституции (уставы) субъектов Российской Федерации включают в себя только статьи, «двухуровневые» имеют деление на статьи, образующие главы, в «трехуровневых» главы группируются в разделы. «Смешанная» структура конституций (уставов) субъектов Российской Федерации предполагает одновременное объединение статей как в главы, так и разделы (в последнем случае деление раздела на главы отсутствует). Конституции (уставы) со «смешанной» структурой могут также состоять из глав, подразделяющихся на статьи, и из статей, не объединенных в более крупные структурные элементы.

Единственным примером «одноуровневого» учредительного акта субъекта Российской Федерации является Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия, текст которой делится только на статьи; разделы и главы в нем не предусмотрены. При этом заключительные и переходные положения Степного Уложения выделены в отдельный структурный элемент (вне статей), который состоит из частей.

Большая часть конституций (уставов) субъектов Российской Федерации по своей структуре относятся к «двухуровневым». При этом преобладает деление на главы, которые, в свою очередь, состоят из статей. Такой способ построения своих учредительных актов предпочли город Москва, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Карелия, Республика Ингушетия, Республика Марий Эл, Алтайский край, Челябинская, Ивановская, Кировская, Липецкая, Нижегородская, Новосибирская и Оренбургская области, Ямало-Ненецкий автономный округ и некоторые другие субъекты Российской Федерации. Например, Конституция Республики Бурятия состоит из 11 глав и 113 статей. В Уставе Челябинской области имеется 18 глав, которые включают в себя 78 статей.

Намного реже встречается деление конституций (уставов) субъектов Российской Федерации на разделы, включающие в себя статьи (например, Республика Татарстан, Ярославская область). В частности, Конституция Республики Татарстан делится на семь разделов, включающих в себя 126 статей. Устав Ярославской области содержит девять разделов, делящихся на 126 статей.

«Трехуровневое» деление нормативного материала представлено в конституциях Республики Тыва, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания, уставах Калининградской, Курской, Тверской областей. Так, Конституция Республики Тыва поделена на два раздела, состоящих из 17 глав 143 статей. Раздел второй содержит одну главу, закрепляющую заключительные и переходные положения.

Более развернутую структуру имеет Устав Калининградской области, который состоит из восьми разделов 22 глав 106 статей. Каждый из разделов Устава Курской области включает главы, которые содержат статьи. Например, разд. I «Курская область — субъект Российской Федерации» содержит следующие главы, включающие статьи: «Курская область — субъект Российской Федерации», «Права и свободы человека и гражданина, их защита», «Административно-территориальное устройство

области», «Основы организации и принципы деятельности органов государственной власти на территории области», «Система законодательства области».

Одним из примеров «смешанных» конституций (уставов) являются те основные законы субъектов Российской Федерации, структура которых определена по аналогии с Конституцией Российской Федерации и предусматривает два раздела — первый, который состоит из глав, и второй, закрепляющий заключительные и переходные положения без деления на главы и статьи. В качестве примеров можно привести конституции Республики Саха (Якутия), Республики Башкортостан, Республики Удмуртия, Республики Мордовия, Чеченской Республики, Кабардино-Балкарской Республики, а также Устав Свердловской области.

Имеются также конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, в которых разделы делятся как на главы, состоящие из статей, так и сразу на статьи. Таковыми являются Конституция Республики Алтай, уставы Краснодарского края, Московской, Курганской областей. Например, Устав Краснодарского края включает в себя шесть разделов. Раздел I «Краснодарский край в составе Российской Федерации из шести глав, делящихся на статьи; разд. III «Законодательство края», вновь без глав, разбит на статьи; в разд. IV «Собственность края. Основы экономической деятельности» предусмотрено три главы; разд. V и VI поделены на статьи без выделения глав. Раздел II Конституции Республики Алтай «Правовой статус человека и гражданина», разд. V «Государственное устройство Республики Алтай. Организация государственной власти», разд. VI «Судебная власть», разд. VII «Гарантии стабильности Конституции Республики Алтай» включают в себя главы, в то время как разд. I «Основы конституционного строя Республики Алтай», разд. III «Административно-территориальное устройство Республики Алтай» и разд. IV «Основы экономики и финансовая система Республики Алтай» делятся на статьи. Конституция Республики Адыгея также имеет «смешанное» деление, поскольку ее разделы состоят как из глав, подразделяющихся на статьи, так и из статей. Кроме того, в Конституции Республики Адыгея имеется глава, которая поделена сразу на части. Так, гл. 10 «Переходные положения» разд. IV «Заключительные положения» данной Конституции разделена на две части.

Следует также отметить, что подавляющее большинство субъектов Российской Федерации, за исключением Чеченской Республики, Ленинградской, Омской, Костромской, Сахалинской и Ярославской областей, предусмотрели в своих конституциях (уставах) преамбулы. Устав Астраханской области, помимо преамбулы к Уставу, расположенной перед гл. 1, в самой главе содержит положения, определяющие статус Устава области и не отнесенные ни к одной из статей данной главы, являющиеся своего рода «преамбулой» к главе. В Уставе Орловской области преамбула расположена в гл. 1 «Основы власти в Орловской области».

Внимания заслуживает также структура уставов Магаданской, Воронежской и Тверской областей, содержащая уникальные элементы. Устав Магаданской области начинается с оглавления в виде таблицы, содержит приложение № 1 «Историческая справка» и приложение № 2 «Описание границы территории Магаданской области». Согласно ч. 3 ст. 4 Устава Воронежской области описание границ Воронежской области, содержащее картографические материалы, определяется в приложении к Уставу Воронежской области. В приложении № 1 к Уставу Тверской области содержится обзорное описание границ области, в приложении № 2 — карта-схема области.

Большая часть конституций (уставов) субъектов Российской Федерации принята в форме отдельных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Однако, например, Устав Ульяновской области утвержден постановлением Законодательного собрания области от 19 мая 2005 г. № 31/311. В Тверской области принято постановление Законодательного собрания области от 5 ноября 1996 г. № 436 «Об Уставе Тверской области», приложением к которому является Устав области. Устав Калининградской области оформлен как часть областного Закона от 18 января 1996 г. № 30 «О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области».

Преобладающая часть одноуровневых конституций (уставов) субъектов Российской Федерации делится на главы (разделы), имеющие *названия*. Статьи большинства конституций (уставов) субъектов Российской Федерации имеют лишь нумерацию. Например, Конституция Республики Бурятия состоит из 11 глав, каждая из которых имеет название и 113 статей без заголовков.

Те конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, которые имеют «трехуровневую» структуру, в основном включают в

себя разделы и главы с названиями, а также статьи, имеющие только нумерацию. Например, разд. I Устава Курской области «Курская область — субъект Российской Федерации» состоит из пяти глав: «Курская область в составе Российской Федерации», «Права и свободы человека и гражданина, их защита», «Административно-территориальное устройство области», «Основы организации и принципы деятельности органов государственной власти на территории области», «Система законодательства области». Каждая из этих глав делится на статьи без названий.

Устав Курганской области выделяется как нетипичной структурой, так и особым ее оформлением. Помимо того, что часть разделов этого Устава делится на главы, имеющие статьи, а часть разделов состоит из статей («смешанная» структура), главы в каждом разделе имеют собственную внутреннюю нумерацию, а не сквозную.

Таким образом, по подходу к определению объема и структуры конституционного (уставного) регулирования можно условно разделить конституции (уставы) субъектов Российской Федерации на две группы [6].

Конституции (уставы), относящиеся к *первой группе*, представляют собой документы, закрепляющие лишь наиболее общие положения по вопросам организации государственной власти и местного самоуправления. Таким актам свойственна схематичность в регулировании, отсутствие конституционного (уставного) регулирования правоотношений в социально-экономической сфере и т. д. Содержание подобных конституций (уставов) фактически сводится к закреплению системы функционирования государственной власти на территории субъекта Российской Федерации. В качестве примеров таких учредительных актов можно привести уставы Ставропольского края, Псковской, Ульяновской, Новгородской областей. Следует отметить, что такой подход не характерен для республик — субъектов Российской Федерации.

Ко *второй группе* относятся конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, содержание которых представляет собой более сложный комплекс положений, вытекающих из Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, и установлений, отражающих самостоятельность, самобытность субъектов Российской Федерации. Такие конституции (уставы) содержат большие блоки норм, посвященных регулированию гарантий соблюдения прав человека и гражданина на территории субъекта Российской Федерации, участию населения в управлении субъектом Российской Федерации посредством различных механизмов непосредственной демократии, социально-экономическим отношениям и т. д. В этих конституциях (уставах) уделяется большое внимание регулированию общественных отношений, находящихся в сфере исключительного ведения субъектов Российской Федерации, и, как правило, закрепляются «единичные» положения, присущие лишь небольшому количеству региональных учредительных актов. Преобладающее большинство конституций (уставов) субъектов Российской Федерации относится именно ко второй группе. В качестве примеров можно назвать конституции республик Адыгея, Башкортостан, Татарстан, Коми, Тыва, уставы Хабаровского, Приморского, Красноярского краев, Брянской, Новосибирской областей.

---

1. См.: *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России. М., 1999. С. 28.
2. См.: Конституция Российской Федерации : научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. *Ю.А. Дмитриева*. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.
4. См.: *Франчук Я.А.* Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6.
5. См.: *Никитина Е.Е.* Устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа как источник конституционного права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 95.
6. Там же. С. 96—97.

Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук
Н.В. Васильева, кандидат юридических наук

Государственный контрольный орган субъекта Российской Федерации: опыт регионального конституционного (уставного) и законодательного регулирования

Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее — БК РФ) [1] в качестве обязательного участника бюджетного процесса предусматривается орган государственного финансового контроля, образованный представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации*, на который возложена внешняя проверка отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 264[4]), проведение экспертиз проекта бюджета субъекта Российской Федерации, долгосрочных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации (п. 1 ст. 157).

Указанное требование объективно обусловлено, поскольку обязательным элементом региональной финансовой политики является организация эффективной системы финансового контроля. Эффективная реализация правомочий субъекта Российской Федерации по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств с целью решения своих задач в интересах населения данного региона невозможна без организации органов финансового контроля.

Особую значимость института государственного финансового контроля подчеркивает закрепление принципов его организации на международном уровне. В ст. 1 Лимской декларации руководящих принципов контроля [2] отмечается, что организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль — не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования. Его целью является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

Конституционное (уставное) регулирование

Для реализации возложенных на контрольный орган субъекта Российской Федерации полномочий необходимо надлежащее закрепление его статуса в региональном законодательстве. Прежде всего основные принципы функционирования контрольного органа нуждаются в конституционном (уставном) регулировании.

Анализ конституций (уставов) субъектов Российской Федерации показывает ***различные способы закрепления указанных норм*** — от включения в конституционные (уставные) акты отдельных статей [3] до выделения отдельной главы [4]. В то же время в учредительных актах ряда субъектов Российской Федерации [5] упоминаний об органе государственного финансового контроля не содержится.

При определении в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации ***основ статуса контрольного органа*** в большинстве

* Далее по тексту — контрольный орган, контрольный орган субъекта Российской Федерации.

субъектов Федерации указанный орган определяется как постоянно действующий орган государственного финансового контроля [6]. Подобное определение статуса контрольного органа вытекает из существа финансовой деятельности государства и подчеркивает непрерывность реализации полномочий контрольного органа. При этом необходимо учитывать, что указанный контрольный орган может наделяться полномочиями, выходящими за рамки финансового контроля (например, по контролю за управлением имуществом, составляющим государственную собственность субъекта Российской Федерации). Поэтому в тех субъектах Российской Федерации, где полномочия контрольного органа распространяются не только на финансовую систему, но и на другие сферы общественных отношений, при определении статуса данного органа не следует делать указание на финансовый контроль.

В ряде субъектов Российской Федерации подчеркивается двойственная правовая природа статуса органа государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации. Так, в ст. 30 Устава Калужской области, наряду с определением Контрольно-счетной палаты Калужской области как постоянно действующего органа государственного финансового контроля, устанавливается, что она является юридическим лицом.

Различается ***наименование*** контрольного органа. В большинстве субъектов Российской Федерации, например в Иркутской и Ленинградской областях, контрольный орган именуется *контрольно-счетной палатой*. В ряде субъектов Российской Федерации данный контрольный орган по аналогии с федеральным постоянно действующим органом государственного финансового контроля называется *счетной палатой* (например, в Ставропольском, Красноярском краях [7], Тюменской области).

Лишь в двух субъектах Российской Федерации конституционный (уставный) законодатель нестандартно решил вопрос о наименовании контрольного органа: в Тульской области данный контрольный орган назван Контрольной комиссией [8], а в соответствии со ст. 66 Конституции Республики Саха (Якутия) в Республике Саха (Якутия) контроль за исполнением законов, сохранностью государственной собственности осуществляет Контрольный комитет Государственного Собрания (Ил Тумэн) [9].

В некоторых субъектах Российской Федерации при конституционной (уставной) регламентации основ правового статуса контрольного органа устанавливаются ***принципы*** его организации и функционирования.

Так, в соответствии со ст. 46 Устава Вологодской области Контрольно-счетная палата Вологодской области действует на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности; в рамках своих задач, определенных действующим законодательством, Контрольно-счетная палата Вологодской области обладает организационной и функциональной независимостью [10].

Провозглашение данных принципов в региональных учредительных актах вполне обоснованно, поскольку принципы законности, объективности, независимости и гласности являются первостепенными при создании и организации деятельности контрольного органа. От их надлежащей реализации во многом зависит качество проводимых контрольным органом мероприятий и их влияние на финансовую деятельность государства. Кроме того, закрепление таких основных начал формирования и функционирования контрольного органа субъекта Российской Федерации является оправданным и с позиций учредительной природы конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, в силу которой в таких актах должны определяться именно основы статуса органов, входящих в систему публичной власти.

При регламентации основ правового статуса контрольного органа в конституциях (уставах) некоторых субъектов Российской Федерации определяется ***компетенция*** данного органа.

Как показывает анализ положений федеральных законов, являющихся правовой основой создания контрольных органов субъектов Российской Федерации, одной из основных целей их деятельности должен стать контроль за исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 157 БК РФ). С учетом этого в некоторые конституции (уставы) субъектов Российской Федерации включены нормы о том, что контрольный орган создается для осуществления контроля за исполнением регионального бюджета*.

В учредительных актах двух субъектов Российской Федерации образование контрольного органа увязывается с необходимостью реализации финансового контроля. Так, в ст. 15

* См., например, ст. 29 Устава Ленинградской области.

Устава Пермского края предусмотрено, что орган государственного финансового контроля — Контрольно-счетная палата Пермского края — создается для обеспечения финансового контроля [11].

Анализируя приведенные нормы, необходимо в первую очередь определить понятие «финансовый контроль». Данная категория упоминается в БК РФ, раздел IX которого называется «Государственный и муниципальный финансовый контроль». Следует отметить, что этим разделом регулируются контрольные полномочия в бюджетной сфере таких органов, как законодательные (представительные) органы, органы исполнительной власти, местные администрации, Федеральное казначейство, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета, контрольные и финансовые органы субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем в теории финансового права данное понятие наделяется более широким содержанием. Под финансовым контролем понимают многоаспектную межотраслевую систему наблюдения наделенных контрольными функциями государственных и общественных органов за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, учреждений и организаций с целью объективной оценки экономической эффективности этой деятельности, установления законности и целесообразности хозяйственных и финансовых операций и выявления резервов доходов государственного бюджета [12]. Финансовый контроль определяется как разновидность финансовой деятельности государства, осуществляемой всей системой органов государственной власти и управления, а также специальными контрольными органами, и состоящий в проверке законности и целесообразности действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства, а также субъектов хозяйствования и управления с применением специфических форм и методов его организации и воздействия [13]. В зависимости от сферы финансовой деятельности выделяют бюджетный, налоговый, валютный контроль, контроль в области страхования и кредитования. Таким образом, с точки зрения теории финансового права указанные в БК РФ органы осуществляют не финансовый, а бюджетный контроль.

Кроме того, давая правовую характеристику вышеприведенным положениям ст. 15 Устава Пермского края, необходимо указать, что контрольный орган не только обеспечивает проведение контрольных мероприятий, но и непосредственно их осуществляет, что, однако, не нашло отражения в указанных положениях.

Компетенция контрольного органа субъекта Российской Федерации в сфере осуществления финансового контроля не должна ограничиваться контролем за исполнением лишь бюджета субъекта Российской Федерации. Согласно положениям ст. 10 БК РФ на региональном уровне в бюджетную систему Российской Федерации, кроме бюджетов субъектов Российской Федерации, включены бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов, которыми в соответствии с п. 3 ст. 144 БК РФ являются бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования. При этом в ст. 150 БК РФ предусмотрено, что контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется в порядке, установленном БК РФ для соответствующих бюджетов. Таким образом, контроль за исполнением бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования должен осуществляться контрольным органом субъекта Российской Федерации.

С учетом изложенного целесообразно при конституционном (уставном) регулировании основ статуса контрольного органа учитывать указанную составляющую его компетенции.

Наряду с осуществлением полномочий по осуществлению контроля за формированием и использованием финансовых ресурсов в компетенцию контрольного органа могут включаться и иные полномочия, наиболее значимые из которых также целесообразно закреплять в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. К числу таких полномочий, прежде всего, может быть отнесен контроль за управлением и распоряжением государственной собственностью субъекта Российской Федерации*.

В ряде субъектов Российской Федерации перечень полномочий, составляющих компетенцию контрольного органа, не имеет исчерпывающего характера, при этом делается

* Указанное полномочие отнесено к компетенции контрольного органа в соответствии со ст. 27 Устава Тульской области.

отсылка на соответствующий закон субъекта Российской Федерации (например, в Ленинградской, Тюменской областях).

В некоторых учредительных актах субъектов Российской Федерации закрепляется ***порядок формирования контрольного органа***. При этом в большинстве регионов делается отсылка к законам субъекта Российской Федерации. В конституциях (уставах) ряда субъектов Российской Федерации подчеркивается, что орган государственного финансового контроля образуется соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Так, согласно ст. 41 Устава Ставропольского края Счетная палата Ставропольского края является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Государственной Думой Ставропольского края.

В отдельных субъектах Российской Федерации на уровне учредительных актов устанавливаются требования к лицам, входящим в состав контрольного органа. Так, в соответствии со ст. 28 Устава Санкт-Петербурга депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга или органа местного самоуправления не может работать в Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга [14].

В ряде конституций (уставов) субъектов Российской Федерации закрепляются ***основы правового статуса председателя контрольного органа***. При этом, как правило, устанавливается, что председатель контрольного органа избирается (назначается) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Например, председатель Контрольно-счетной палаты Ленинградской области избирается на должность Законодательным собранием Ленинградской области в порядке, установленном областным законом «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области» и Регламентом Законодательного собрания Ленинградской области (ст. 29 Устава Ленинградской области).

Некоторыми учредительными актами определяется срок полномочий председателя контрольного органа. Так, в Санкт-Петербурге данный срок составляет четыре года (ст. 28 Устава Санкт-Петербурга). В соответствии со ст. 29 Устава Ленинградской области срок полномочий председателя Контрольно-счетной палаты Ленинградской области — пять лет. Такой же срок полномочий председателя Контрольно-счетной палаты определен в ст. 30 Устава Калужской области*.

Регулирование порядка деятельности контрольного органа в конституционных (уставных) актах субъектов Российской Федерации осуществляется только через нормы, содержащие отсылки к законам субъектов Российской Федерации**.

В некоторых учредительных актах субъектов Российской Федерации устанавливается, что ***финансирование*** деятельности регионального контрольного органа осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (например, ч. 4 ст. 61 Устава Тюменской области). Оценивая такие предписания, следует отметить, что финансирование деятельности всех государственных органов субъекта Российской Федерации осуществляется за счет средств регионального бюджета в соответствии с общими правилами, предусмотренными БК РФ. В частности, согласно ст. 161 БК РФ органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют операции по расходованию бюджетных средств в соответствии с бюджетной сметой. В том случае, если орган государственного финансового контроля является главным распорядителем бюджетных средств, бюджетная смета утверждается его руководителем; если же орган финансового контроля главным распорядителем не является, то смета утверждается главным распорядителем бюджетных средств (ст. 221 БК РФ).

Особенности возникают при утверждении

---

* Следует указать, что при определении срока полномочий лиц, входящих в состав контрольного органа субъекта Российской Федерации, следует учитывать определение Верховного суда Российской Федерации от 18 апреля 2007 г. (документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»), согласно которому если лицо замещает государственную должность субъекта Российской Федерации, то срок их полномочий может превышать пять лет, установленных в ст. 58 Трудового кодекса Российской Федерации в качестве максимального срока, на который может заключаться срочный трудовой договор. При этом в определении указывается, что «Читинская областная Дума по отношению к председателю Контрольно-счетной палаты Читинской области, его заместителю и аудиторам не является работодателем. Наделение указанных лиц полномочиями на определенный срок является вопросом именно формирования данного органа финансового контроля и не может рассматриваться как заключение срочного трудового договора».

** См., например: ст. 41 Устава Ставропольского края; ст. 27 Устава Тульской области; ст. 61 Устава Тюменской области.

сметы органов государственного финансового контроля. Согласно ст. 184[2] БК РФ в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении бюджетных смет органов государственного финансового контроля, созданных законодательными органами, проекты бюджетных смет указанных органов представляются в законодательный орган одновременно с проектом закона о бюджете. Это исключение связано с необходимостью обеспечения финансовой независимости органов государственного финансового контроля. Согласно Лимской декларации ИНТОСАИ контрольный орган должен быть обеспечен финансовыми средствами, необходимыми для решения возложенных на него задач, а также иметь право обращаться с просьбой о выделении необходимых финансовых средств непосредственно в государственный орган, принимающий решение по бюджету, каковым в Российской Федерации является законодательный (представительный) орган.

С учетом изложенного вопрос целесообразности закрепления положений о финансировании контрольного органа на уровне конституционного (уставного) акта является спорным, поскольку в данном случае возможно только повторение норм федерального бюджетного законодательства.

Законодательное регулирование

Во исполнение положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации принимаются региональные законы, регулирующие организацию и деятельность контрольного органа. При моделировании законодательного регулирования вопросов организации и деятельности контрольного органа полезным будет сравнительно-правовое исследование законов субъектов Российской Федерации о контрольном органе.

Проведенный анализ законов субъектов Российской Федерации позволил выявить два подхода к закреплению ***статуса органа финансового контроля***.

1. В большинстве субъектов Российской Федерации (например, в Красноярском, Ставропольском краях) орган государственного финансового контроля образуется как независимый государственный орган, обладающий функциональной и организационной независимостью [15].

Независимость органа государственного контроля подчеркивается статусом юридического лица, наличием атрибутивных признаков юридического лица — наименования, места нахождения и собственной печати (как правило, с изображением герба субъекта Российской Федерации). Кроме того, элементом независимости является финансовая обособленность. При этом законами субъектов Федерации устанавливается, что средства на обеспечение его деятельности выделяются в бюджете субъекта Российской Федерации отдельной строкой.

2. В некоторых субъектах Федерации орган государственного финансового контроля создается как структурное подразделение представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которое финансируется из регионального бюджета по смете представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Например, ст. 1 Закона Приморского края «О Контрольно-счетной палате Законодательного Собрания Приморского края» определено, что Контрольно-счетная палата Законодательного Собрания Приморского края является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Законодательным Собранием Приморского края и ей подотчетным. Согласно ст. 40 средства на содержание Контрольно-счетной палаты предусматриваются в смете расходов Законодательного Собрания Приморского края [16].

Оба подхода в полной мере соответствуют нормам федерального законодательства. Вместе с тем первый подход представляется более оправданным, поскольку в полной мере реализовать все возложенные на контрольный орган полномочия возможно только в случае придания ему максимальной независимости, как организационной и функциональной, так и финансовой.

При регламентации ***состава контрольного органа*** в большинстве субъектов Российской Федерации используется модель, закрепленная в ст. 4 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [17]. При этом в состав контрольного органа включаются председатель, заместитель председателя, аудиторы и аппарат контрольного органа [18].

В некоторых субъектах Российской Федерации при определении состава контрольного органа законодательно не употребляется понятие «аппарат контрольного органа», однако при этом в состав и структуру контрольного органа включены подразделения и работники,

обеспечивающие деятельность контрольного органа. Например, согласно ст. 4 Закона Приморского края Контрольно-счетная палата состоит из председателя, заместителя председателя, аудиторов и главных специалистов.

Возглавляет контрольный орган субъекта Российской Федерации ***председатель контрольного органа***. В большинстве региональных законов* закреплено положение о том, что должность председателя контрольного органа относится к государственным должностям субъекта Российской Федерации. В связи с этим устанавливаются ограничения, связанные с замещением государственной должности председателя контрольного органа. Как правило, устанавливается запрет заниматься иной деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой, запрет замещать иные государственные должности. В некоторых субъектах Федерации председатель контрольного органа является государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации [19].

Регламентируются региональными законами требования к кандидатурам на должность председателя контрольного органа.

Одним из обязательных требований является наличие гражданства Российской Федерации. Причем некоторыми региональными законами предусмотрены требования об отсутствии у кандидата на должность председателя контрольного органа гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства [20]. В некоторых законах содержатся требования о достижении кандидатом определенного возраста. Например, согласно закону Калужской области председателем контрольного органа может быть гражданин Российской Федерации, достигший к моменту избрания 30-летнего возраста.

Предъявляются требования к уровню образования кандидатов на должность председателя. В большинстве региональных законов предусмотрено наличие у кандидатов высшего образования. При этом в Законе Республики Калмыкия установлено требование о наличии высшего юридического либо экономического (финансово-экономического) образования [21]. В Калужской области предъявляется требование о наличии высшего экономического образования.

Налагаются определенные требования к профессиональному опыту кандидатов на должность председателя контрольного органа. В подавляющем большинстве субъектов Федерации в законы включены положения о том, что председатель контрольного органа должен иметь опыт профессиональной деятельности в сфере государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов (без указания его продолжительности).

Можно выделить и иные подходы. Так, в Законе Калужской области содержится норма о том, что опыт профессиональной деятельности в сфере государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов должен быть не менее пяти лет. Согласно положениям закона Пермского края председатель контрольного органа должен иметь опыт профессиональной деятельности не менее пяти лет в области государственного (муниципального) управления и (или) финансового контроля.

Закрепляется региональными законами срок полномочий председателя контрольного органа. Проведенное исследование позволило выявить несколько подходов к его закреплению:

1. Как правило, срок устанавливается указанием на календарный период времени. В большинстве субъектов Российской Федерации данный срок составляет пять лет (например, в Тюменской области). В некоторых субъектах Российской Федерации установлен иной срок, например, согласно Закону Ставропольского края срок полномочий составляет шесть лет.

2. В ряде законов субъектов Российской Федерации закреплена норма о том, что председатель контрольного органа назначается на должность на срок полномочий представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Например, такие положения закреплены в Законе Республики Коми [22].

Устанавливается региональными законами порядок назначения и освобождения от должности председателя контрольного органа. В большинстве законов субъектов Федерации закреплено положение о том, что председатель контрольного органа назначается на должность представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

* См., например, ст. 5 Закона Ставропольского края.

Региональными законами определяются также категории субъектов, которыми выдвигаются кандидатуры председателя контрольного органа. Исследование позволило выявить несколько подходов:

1. В ряде субъектов Российской Федерации таким правом наделены группы депутатов (не менее определенной доли от общего числа депутатов) и постоянные комитеты и комиссии представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Так, Законом Иркутской области установлено, что кандидатуры на должность председателя Контрольно-счетной палаты могут выдвигаться группой депутатов Законодательного собрания численностью не менее одной четвертой от установленного Уставом области числа депутатов Законодательного собрания, а также постоянными комитетами и комиссиями Законодательного собрания.

2. Некоторыми законами правом выдвигать кандидатуру председателя контрольного органа наделяется председатель представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие положения содержатся в Законе Свердловской области.

3. Законом Республики Калмыкия установлено, что председатель контрольного органа назначается на должность по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

4. В некоторых субъектах Федерации правом выдвигать кандидатуры председателя контрольного органа наделяются органы как исполнительной, так и законодательной власти субъекта Российской Федерации [23].

Региональными законами предусматривается наличие в составе контрольного органа должности ***заместителя (заместителей) председателя контрольного органа*** (в некоторых субъектах Российской Федерации должность заместителя председателя контрольного органа не предусмотрена [24]). В большинстве региональных законов закреплено, что, как и должность председателя контрольного органа, должность его заместителя (заместителей) относится к государственным должностям субъекта Российской Федерации, в связи с чем для данных лиц устанавливаются ограничения, связанные с замещением государственной должности.

В некоторых субъектах Федерации заместитель председателя контрольного органа, так же как и председатель, является государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации (например, такие положения закреплены Законом Тюменской области).

В некоторых законах субъектов Российской Федерации находят отражение требования к кандидатурам на должность заместителя (заместителей) председателя контрольного органа. Обязательным требованием является наличие гражданства Российской Федерации.

Предъявляются законами субъектов Федерации требования к уровню образования кандидатов на должность заместителя председателя контрольного органа. В большинстве законов субъектов Российской Федерации содержится норма о том, что гражданам, претендующим на должность заместителя председателя, необходимо иметь высшее образование. Причем в некоторых субъектах Российской Федерации предусмотрена необходимость наличия у заместителя председателя контрольного органа высшего образования по определенным законами специальностям: юридического или экономического, как, например, в Законе Калужской области, или финансово-экономического, как в Законе Пермского края.

Одним из требований к заместителю председателя контрольного органа является наличие профессионального опыта. Некоторыми законами субъектов Федерации предусмотрено, что заместитель председателя контрольного органа должен иметь опыт профессиональной деятельности в сфере государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов (без указания его продолжительности).

В Законах Калужской области, Республики Калмыкия содержится норма о том, что опыт профессиональной деятельности в сфере государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов заместителя председателя контрольного органа должен быть не менее пяти лет.

Согласно положениям Закона Пермского края для назначения на должность заместителя председателя контрольного органа учитывается стаж гражданской службы или работы по специальности. Заместителями председателя Контрольно-счетной палаты Пермского края могут быть граждане Российской Федерации, имеющие стаж государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) не менее шести лет или стаж работы по специальности не менее семи лет (ч. 1

ст. 8 Закона Пермского края).

Некоторыми региональными законами закрепляется срок, на который назначается на должность заместитель председателя контрольного органа. Как правило, он составляет пять лет (например, такие нормы содержатся в Законе Тюменской области). Согласно положениям законов Ставропольского края данный срок составляет шесть лет. Законом Свердловской области установлено, что заместитель председателя контрольного органа назначается на четыре года.

В Республике Коми заместитель председателя контрольного органа назначается на должность на период полномочий представительного органа.

Законами субъектов Российской Федерации регулируется порядок назначения и освобождения от должности председателя контрольного органа.

Прежде всего региональными законами определяется, кем назначается заместитель председателя контрольного органа на должность. При этом выделяются следующие подходы.

1. В большинстве субъектов Федерации законами закреплено положение о том, что заместитель председателя контрольного органа, так же как и председатель, назначается на должность представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации (например, законами Ставропольского края, Тюменской области).

Правом выдвигать кандидатуры на замещение должности заместителя председателя контрольного органа наделяется:

— председатель контрольного органа субъекта Федерации (Калужская область, Тюменская область);

— председатель представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (Свердловская область [25]);

— совместно председатель контрольного органа субъекта Федерации и председатель представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (Республика Калмыкия);

— депутатские объединения, группы депутатов (Ставропольский край).

2. Законом Республики Башкортостан установлено, что заместитель председателя контрольного органа назначается на должность председателем контрольного органа [26].

При регламентации полномочий заместителя председателя контрольного органа в региональных законах используются отсылочные нормы. В большинстве законов субъектов Российской Федерации указано, что заместитель председателя контрольного органа выполняет должностные обязанности, предусмотренные регламентом контрольного органа (например, такие положения содержатся в законах Тюменской области, Ставропольского края). Законом Республики Башкортостан предусмотрено, что полномочия заместителя председателя контрольного органа регламентируются должностной инструкцией. Согласно Закону Пермского края права, обязанности и ответственность заместителей председателя Контрольно-счетной палаты, а также условия прохождения ими государственной гражданской службы определяются федеральным законодательством, настоящим Законом, законодательством Пермского края о государственной гражданской службе, трудовым законодательством, иными нормативными правовыми актами, регламентом Контрольно-счетной палаты, а также служебным контрактом и должностным регламентом.

Кроме этого, законами субъектов Российской Федерации закреплено, что заместитель председателя контрольного органа исполняет обязанности председателя в оговоренных законами случаях. Как правило, законами предусматривается, что заместитель исполняет обязанности председателя в случае его отсутствия (такие положения закреплены, например, в законах Тюменской области, Ставропольского края).

Закрепляется региональными законами право заместителя председателя контрольного органа участвовать в деятельности других государственных органов. Например, Законом Ставропольского края предусмотрено право заместителя председателя контрольного органа участвовать в заседаниях представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также иных органов исполнительной власти субъекта Федерации.

Относят к полномочиям заместителя председателя контрольного органа и представительские функции, выполняемые по поручению председателя контрольного органа*.

* См., например, Закон Ставропольского края.

В состав контрольного органа субъекта Российской Федерации входят лица, непосредственно осуществляющие полномочия контрольного органа. В большинстве законов субъектов Федерации они именуются ***аудиторами***.

Вместе с тем можно выделить и иные наименования данной должности, например, инспекторы (Республика Калмыкия), начальники отделов, секторов (город Санкт-Петербург).

Проведенный анализ позволил выявить два подхода к закреплению статуса аудиторов.

В некоторых субъектах Федерации должность аудитора отнесена к государственным должностям субъекта Российской Федерации*.

В ряде субъектов Российской Федерации аудиторы являются государственными гражданскими служащими. Например, такой подход избран в Калужской области, Республике Калмыкия, Пермском крае.

К лицам, замещающим должности аудиторов, региональными законами предъявляются такие требования, как:

1) гражданство Российской Федерации;

2) образование.

В большинстве субъектов Российской Федерации предъявляется требование о наличии высшего образования. В некоторых субъектах Федерации ограничивается профиль высшего образования. Так, в Республике Калмыкия в законы включены нормы о наличии у аудиторов высшего экономического (финансово-экономического) образования, Законом Пермского края установлено требование о наличии финансового, экономического, либо юридического образования;

3) опыт профессиональной деятельности.

Как правило, законами субъектов Российской Федерации (например, Законом Тюменской области) устанавливается требование о наличии опыта профессиональной деятельности в области государственного контроля, экономики, финансов. Законом Калужской области установлено требование о наличии опыта не менее трех лет.

Можно выделить и иные походы. Так, предъявляются требования о наличии опыта профессиональной деятельности в области государственного контроля или аудита (Ставропольский край), стажа государственной гражданской службы не менее определенного периода времени (Пермский край).

Регулируется региональными законами порядок назначения на должность аудиторов. При этом выделяется несколько подходов:

В большинстве субъектов Российской Федерации аудиторы назначаются на должность представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно региональным законам кандидатуры на должность аудиторов представляются: председателем контрольного органа (Тюменская область); не менее одной трети от установленного числа депутатов Государственной Думы Ставропольского края (Ставропольский край).

В большинстве законов субъектов Федерации закреплено положение о том, что постановление представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о назначении на должность аудитора принимается большинством голосов от установленного числа депутатов.

В Калужской области, Республике Калмыкия аудиторы назначаются на должность председателем контрольного органа.

Регламентируется некоторыми законами субъектов Российской Федерации срок полномочий аудиторов. В большинстве субъектов Федерации данный срок составляет пять лет. Встречаются и иные сроки: четыре года (Свердловская область); шесть лет (Ставропольский край).

Полномочия аудитора контрольного органа в большинстве региональных законов закреплены следующим образом. Законами устанавливается, что аудиторы возглавляют соответствующие направления деятельности контрольного органа**, организуют и осуществляют контрольные мероприятия, в пределах своей компетенции самостоятельно решают все вопросы организации деятельности возглавляемых ими направлений и несут ответственность за ее результаты, служебные обязанности выполняют в соответствии с законом и регламентом. В большинстве субъектов Российской Федерации аудиторы наделены правом присутствовать при рассмотрении

* Обозначенный подход избран в Ставропольском крае. В связи с этим законами закреплены ограничения, связанные с замещением государственной должности аудитора.

** При этом, как правило, оговаривается, что направление деятельности охватывает ряд доходных или расходных статей регионального бюджета, объединенных единством назначения, а его конкретное содержание устанавливается коллегией контрольного органа.

вопросов, входящих в их компетенцию, на заседаниях представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его комитетов и комиссий, рабочих групп, на заседаниях высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, анализ законодательных актов субъектов Российской Федерации показал наличие многообразных подходов к определению состава контрольного органа и закреплению статуса входящих в него лиц.

Наиболее целесообразным представляется использование федеральной модели (включение в состав контрольного органа председателя, заместителя председателя и аудиторов). Должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольного органа следует определить государственными должностями субъекта Российской Федерации, поскольку указанные должности устанавливаются законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственного органа субъекта Российской Федерации [27].

Кроме того, наделение данных должностей статусом государственных должностей субъекта Российской Федерации позволяет, с одной стороны, установить дополнительные требования к лицам, их замещающим (образование, опыт профессиональной деятельности и др.), а с другой — установить ответственность за надлежащее исполнение возложенных полномочий.

Для обеспечения деятельности контрольного органа создается его ***аппарат***. При регламентации состава аппарата контрольного органа в большинстве законов субъектов Российской Федерации о контрольном органе по аналогии с положениями ст. 8 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» указывается, что он включает в себя инспекторов и иных штатных сотрудников.

В некоторых законах субъектов Российской Федерации не указываются наименования должностей лиц, входящих в состав аппарата контрольного органа. Например, в состав аппарата контрольного органа входят государственные гражданские служащие и работники, замещающие должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы [28].

В Вологодской области работники аппарата являются государственными гражданскими служащими.

В законах субъектов Российской Федерации о контрольном органе также указываются задачи инспекторов (сотрудников) аппарата контрольного органа — непосредственная организация и проведение контроля в пределах компетенции контрольного органа (например, в Законе Республики Коми). При этом в Законе Красноярского края установлено, что деятельность аппарата направлена на организационное, правовое, материально-техническое обеспечение деятельности председателя, заместителя председателя и аудиторов. Инспекторы проводят проверки и иные контрольные мероприятия под непосредственным руководством аудиторов Счетной палаты.

Законами большинства субъектов Российской Федерации права, обязанности и ответственность сотрудников аппарата контрольного органа, а также условия прохождения ими службы определяются законодательством о государственной службе и о труде (например, законами Красноярского края, Республики Коми).

В законах некоторых субъектов Федерации (Тюменской области, Ставропольского края) предусмотрено создание совещательного органа — ***коллегии*** контрольного органа. В большинстве региональных законов по аналогии с положениями ст. 7 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» указывается, что коллегия контрольного органа создается для рассмотрения вопросов планирования и организации работы контрольного органа, методологии контрольно-ревизионной деятельности, отчетов и информационных сообщений, направляемых органам государственной власти.

Законами субъектов Федерации определяется круг лиц, входящих в состав коллегии. По общему правилу в состав коллегии включаются председатель контрольного органа, заместитель (заместители) председателя и аудиторы*.

В некоторых субъектах Российской Федерации в состав коллегии включается более широкий круг лиц. Так, Законом Иркутской области установлено, что в заседании коллегии вправе принимать участие и иные лица, в том числе с правом совещательного голоса.

* См., например, Закон Ставропольского края.

Таким правом наделяются представители иных органов государственной власти и местного самоуправления, депутаты представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представитель высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также иные лица.

Компетенция коллегии контрольного органа определяется региональными законами следующим образом.

При помощи отсылочных к регламенту контрольного органа норм (подобные нормы закреплены, например, в Законе Ставропольского края).

Компетенция коллегии определяется законом о контрольном органе. При этом в некоторых законах субъектов Федерации указывается только на то, что коллегия контрольного органа принимает регламент, утверждает содержание направлений деятельности аудиторов. Такие положения содержатся в Законе Тюменской области.

Более подробно компетенция коллегии определена законами Иркутской области, Пермского края. При этом, как правило, указывается, что коллегия рассматривает:

— проекты планов работы контрольного органа;

— ежегодные отчеты о работе контрольного органа;

— проект регламента контрольного органа, изменения и дополнения, вносимые в него;

— необходимость направления отчетов и информационных сообщений высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, в представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в органы местного самоуправления, а также проверяемым организациям;

— дела об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации;

— заключения контрольного органа по результатам проведения экспертиз проектов регионального бюджета и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

— заключения контрольного органа по исполнению регионального бюджета и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

— отчеты о результатах контрольных мероприятий, проведенных контрольным органом;

— проведение внеплановых контрольных мероприятий;

— структуру контрольного органа;

— методики проведения контрольных мероприятий;

— участие сотрудников контрольного органа в проверках и ревизиях, проводимых иными контрольно-ревизионными органами в соответствии с заключенными соглашениями;

— привлечение к контрольным мероприятиям контрольного органа специалистов иных организаций и независимых экспертов;

— заключения, подготовленные аудиторами по результатам проведения контрольных мероприятий;

— иные вопросы, предусмотренные регламентом контрольного органа.

Регламентируется законами субъектов Федерации порядок работы коллегии. В законах Иркутской области, Пермского края, Калужской области указано, что возглавляет коллегию председатель контрольного органа.

Законами также устанавливается периодичность заседаний коллегии, например, не реже одного раза в месяц (Пермский край, Калужская область).

Создание коллегии контрольного органа и наделение ее полномочиями по решению наиболее значимых вопросов в деятельности контрольного органа представляется целесообразным, поскольку коллегиальные начала более соответствуют демократическим принципам, позволят избежать ошибок в деятельности контрольного органа и будут способствовать более эффективной реализации его полномочий.

При регламентации ***основных направлений деятельности*** контрольного органа и их содержания в законы субъектов Российской Федерации о контрольном органе включаются нормы, регулирующие следующие вопросы:

— организацию и планирование работы контрольного органа;

— виды деятельности контрольного органа;

— область контрольных полномочий контрольного органа;

— представление информации по запросам контрольного органа;

— формы реагирования контрольного органа на выявленные нарушения;

— регламент контрольного органа.

В большинстве законов субъектов Российской Федерации о контрольном органе предусмотрено, что контрольный орган осуществляет свою деятельность на основе ***планов***,

которые формируются исходя из необходимости обеспечения всестороннего системного контроля за исполнением регионального бюджета, с учетом всех видов и направлений деятельности контрольного органа. При этом устанавливаются годовые и текущие планы. В Иркутской области составляются годовые, квартальные и индивидуальные планы проверок и ревизий аудиторов контрольного органа.

В ряде регионов России (например, в Кемеровской области) планирование деятельности осуществляется контрольным органом самостоятельно. При этом в некоторых законах о контрольном органе уточняется, что планы утверждаются председателем контрольного органа. В Республике Бурятия годовой план рассматривается и утверждается коллегией контрольного органа[29].

В Республике Хакасия, Вологодской области годовой план работы контрольного органа утверждается представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Законодательно в ряде субъектов Российской Федерации определяются вопросы, подлежащие обязательному включению в план работы или рассмотрению при формировании плана работы.

В числе вопросов, подлежащих обязательному рассмотрению при формировании плана работы контрольного органа называются:

— запросы комитетов и депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в Кемеровской области, Республике Бурятия);

— запросы главы высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации (в Республике Бурятия);

— запросы высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (например, в Республике Бурятия);

— предложения членов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в Санкт-Петербурге) [30];

— запросы органов местного самоуправления (например, в Республике Бурятия);

— информация правоохранительных органов о нарушениях бюджетного законодательства (например, в Кемеровской области).

Обязательному включению в план работы контрольного органа подлежат поручения (обращения, предложения):

— представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (например, в Иркутской, Кемеровской областях);

— главы высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации (например, в Иркутской, Кемеровской областях, Республике Хакасия);

— коллегии контрольного органа (в Иркутской области);

— постоянных комитетов и комиссий представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (например, в Иркутской области);

— групп депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа (например, в Республике Бурятия);

— поручения Счетной палаты Российской Федерации (например, в Кемеровской области).

В законах субъектов Российской Федерации о контрольном органе также определяются основания проведения внеплановых мероприятий. К числу таких оснований отнесены:

— постановление представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (например, в Иркутской области);

— обращение главы высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (например, в Иркутской области);

— решение коллегии контрольного органа (например, в Республике Бурятия);

— решение коллегии контрольного органа, утвержденного председателем контрольного органа (например, в Кемеровской области, Республике Хакасия, Приморском крае);

— обращения постоянных комитетов и комиссий представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (например, в Иркутской области).

Примечательно, что в ст. 11 Закона Ростовской области «О Контрольно-счетной палате Ростовской области» закрепляется периодичность проведения мероприятий контрольным органом. При этом установлено, что проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по использованию главными распорядителями средств областного бюджета и соблюдению органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из областного бюджета осуществляется контрольным органом не реже одного раза в два с половиной года [31].

В большинстве субъектов Российской Федерации при определении ***видов деятельности*** контрольного органа заимствуются и адаптируются положения ст. 9 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4 «О Счетной палате Российской Федерации». При этом устанавливается, что в процессе реализации возложенных на контрольный орган задач он осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную деятельность, обеспечивает единую систему контроля за исполнением регионального бюджета, что предусматривает:

— организацию и проведение оперативного контроля за исполнением регионального бюджета в отчетном году;

— проведение проверок по отдельным разделам и статьям регионального бюджета, бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования;

— экспертизу проектов регионального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, региональных программ и иных документов, затрагивающих вопросы регионального бюджета и финансов субъекта Российской Федерации;

— анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в представительный (законодательный) орган субъекта Российской Федерации предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;

— подготовку и представление в представительный (законодательный) орган субъекта Российской Федерации заключений по исполнению регионального бюджета в отчетном году;

— подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти субъекта Российской Федерации*.

В ряде законодательных актов субъектов Российской Федерации о контрольном органе наряду с обозначенными выше шестью направлениями деятельности контрольного органа приводятся иные направления деятельности. Например:

— в ст. 10 Закона Ленинградской области упоминается консультирование депутатов Законодательного собрания Ленинградской области при подготовке или рассмотрении проектов областных законов или постановлений Законодательного собрания Ленинградской области, регулирующих бюджетные правоотношения;

— в соответствии со ст. 10 Закона Ростовской области контрольный орган проводит проверку администраторов доходов областного бюджета по обеспечению ими полноты и своевременности поступления доходов.

При определении ***области контрольных полномочий*** можно обозначить следующие модели правового регулирования обозначенных вопросов.

1. Выделяются две группы подконтрольных объектов: первая группа объектов, безусловно, по своему статусу подпадает под данный контроль; объекты второй группы становятся объектом контрольных полномочий контрольного органа при наличии ряда условий (например, если они получают, перечисляют, используют средства из регионального бюджета или используют собственность субъекта Российской Федерации либо управляют ею, а также имеют представленные законами субъекта Российской Федерации или органами государственной власти субъекта Российской Федерации налоговые или иные льготы и преимущества).

Например, согласно ст. 12 Закона Красноярского края «контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и государственные организации Красноярского края. Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются также на органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из краевого бюджета, краевых внебюджетных фондов или используют краевую собственность либо управляют ею в части, связанной с использованием указанных средств и имущества».

2. При определении сферы действия контрольных полномочий контрольного органа в ст. 15 Закона Иркутской области подконтрольные объекты подразделяются на две группы:

— все государственные органы субъекта Российской Федерации (в том числе их аппараты), региональные государственные предприятия и учреждения, а также территориальные государственные внебюджетные фонды,

* Так, данная модель правового регулирования видов деятельности контрольного органа нашла свое закрепление в ст. 10 Закона Красноярского края. В ряде законодательных актов субъектов Российской Федерации аналогичная норма нашла свое закрепление в статьях, посвященных основным функциям контрольного органа, например, ст. 10 Закона Кемеровской области.

органы местного самоуправления, организации, их союзы, ассоциации и иные объединения независимо от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из регионального бюджета, либо используют государственную собственность субъекта Российской Федерации, либо управляют ею;

— на деятельность общественных организаций (объединений) и иных некоммерческих организаций контрольные полномочия распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств областного бюджета, использованием областной государственной собственности и управлением ею.

3. Третья модель правового регулирования вопросов определения области (сферы) действия контрольных полномочий контрольного органа представляет собой некий синтез изложенных выше моделей и, по сути, является заимствованной из ст. 12 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4 «О Счетной палате Российской Федерации». При этом выделяется три группы объектов контроля:

— первая группа объектов, безусловно, по своему статусу подпадает под данный контроль. К ним отнесены государственные органы и организации субъекта Российской Федерации;

— вторая группа объектов подпадает под контрольные полномочия контрольного органа в случае, если они получают, перечисляют, используют средства из бюджета субъекта Российской Федерации или используют собственность субъекта Российской Федерации, либо управляют ею, а также имеют представленные законами субъекта Российской Федерации или органами государственной власти субъекта Российской Федерации налоговые или иные льготы и преимущества. К ним отнесены органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности;

— на объекты третьей группы контрольные полномочия распространяются только в части, с получением, перечислением или использованием ими средств бюджета субъекта Российской Федерации, использованием собственности субъекта Российской Федерации и управлением ею, а также в части предоставленных законодательством субъекта Российской Федерации или органами государственной власти субъекта Российской Федерации налоговых, таможенных и иных льгот и преимуществ. К таким объектам относится деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных, некоммерческих организаций*.

Примечательно, что в ст. 16 Закона Магаданской области «Область действия контрольных полномочий Счетной палаты» регламентируется проведение встречных проверок, при этом устанавливается, что «Счетная палата проводит... встречные проверки и обследования в государственных органах Магаданской области и органах местного самоуправления, в организациях вне зависимости от форм собственности, их союзах, ассоциациях и иных объединениях, связанные с осуществлением проверок и обследований, предусмотренных в настоящей статье».

Следует также отметить, что в некоторых региональных законах о контрольном органе, например, ст. 9 Закона Вологодской области, контрольные полномочия контрольного органа распространены также на территориальные органы федеральных органов государственной власти, если они получают, перечисляют, используют средства из областного бюджета или используют областную собственность либо управляют ею, а также имеют представленные законами области или органами государственной власти области налоговые или иные льготы и преимущества.

Используя в региональном законе ту или иную модель определения области контрольных полномочий контрольного органа, необходимо учитывать, что целью деятельности контрольного органа является контроль за государственными финансовыми ресурсами субъекта Российской Федерации и использованием региональной государственной собственности. Следовательно, контрольные мероприятия могут проводиться только в отношении этих объектов.

В большинство законов субъектов Российской Федерации о контрольном органе включены нормы о ***предоставлении информации по запросам контрольного органа.*** Причем данному вопросу, как правило, посвящается отдельная статья закона, в которой закрепляется

* Данная модель правового регулирования вопросов определения области (сферы) действия контрольных полномочий контрольного органа используется, например, в ст. 12 Закона Республики Бурятия.

обязанность подконтрольных объектов, их должностных лиц предоставлять всю необходимую информацию и документы для проведения контрольных мероприятий. Кроме того, данная статья включает в себя отсылочные нормы об ответственности за нарушение указанной обязанности.

Так, в ст. 12 Закона Ханты-Мансийского автономного округа установлено, что органы государственной власти автономного округа, органы местного самоуправления муниципальных образований автономного округа, предприятия, учреждения, организации, созданные органами государственной власти, органами местного самоуправления автономного округа, и их должностные лица обязаны представлять по запросам Счетной палаты информацию, необходимую для обеспечения ее деятельности. Должностные лица предприятий, учреждений, организаций в ходе проведения ревизий и проверок обязаны представлять сотрудникам Счетной палаты автономного округа всю необходимую информацию по вопросам, входящим в ее компетенцию. Отказ или уклонение должностных лиц указанных органов, предприятий, учреждений, организаций от своевременного представления необходимой информации или документации по требованию Счетной палаты, а также представление ложной информации влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации [32].

В некоторых субъектах Российской Федерации (например, в Кемеровской области) обязанность руководителей и иных должностных лиц проверяемых объектов предоставлять все необходимую информацию и документы в распоряжение контрольного органа устанавливается в статьях закона о контрольном органе, посвященных организации контрольных мероприятий.

В некоторых законах субъектов Российской Федерации о контрольном органе закреплены ***формы реагирования*** контрольного органа на выявленные нарушения, при этом в большинстве субъектов Федерации адаптированы аналогичные нормы Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4 «О Счетной палате Российской Федерации» (ст. 23, 24), т. е. предусматриваются две формы реагирования — представление и предписание.

При этом устанавливается, что представление контрольного органа направляется органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, руководителям проверяемых предприятий, организаций, учреждений для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещения причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации.

Как правило, при регламентации представлений контрольного органа устанавливается обязанность рассмотреть его в указанный в представлении срок либо определяется максимальный срок, в течение которого должно быть рассмотрено представление — 20 дней (пять рабочих дней, месяц) со дня его получения.

При выявлении на проверяемых объектах нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности, наносящих государству прямой непосредственный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений контрольного органа, создания препятствий для проведения контрольных мероприятий контрольный орган имеет право давать обязательные для исполнения предписания. Законами субъектов Российской Федерации, как правило, устанавливается, кем подписывается предписание (председателем контрольного органа, его заместителем, аудитором). Кроме того, указанными законами предусматривается, что при неоднократном неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний коллегия контрольного органа по согласованию с представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации имеет право давать соответствующим органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации обязательные для исполнения указания о приостановлении финансирования из регионального бюджета до окончания устранения выявленных недостатков и выполнения предписаний.

В ряде регионов России (например, в Ленинградской области) в качестве формы реагирования контрольного органа на выявленные нарушения предусматривается только выдача представлений.

В ряде субъектов Российской Федерации (например, в Ленинградской, Иркутской областях, Красноярском крае) в законах о контрольных органах урегулированы вопросы,

связанные с утверждением ***регламента*** контрольного органа. При этом, как правило, указывается, что регламентом контрольного органа регулируются внутренние вопросы деятельности контрольного органа: определяется распределение обязанностей между лицами, входящими в состав контрольного органа, устанавливается порядок проведения мероприятий, входящих в компетенцию контрольного органа, порядок подготовки документов, порядок работы коллегии контрольного органа.

В Ханты-Мансийском автономном округе регламент контрольного органа утверждается представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Регламент контрольного органа Красноярского края, Ленинградской области утверждается председателем контрольного органа.

В Иркутской области, Кемеровской области, Республике Хакасия регламент контрольного органа принимается (рассматривается) коллегией контрольного органа и утверждается председателем контрольного органа.

Регламент контрольного органа Ростовской области утверждается коллегией контрольного органа.

В Республике Бурятия регламент контрольного органа утверждает коллегия контрольного органа по согласованию с представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

При регламентации ***отчетности*** контрольного органа законами субъектов Российской Федерации о контрольном органе, как правило, речь идет о ежегодном отчете* о деятельности контрольного органа. При этом могут устанавливаться:

1) орган, в который представляется отчет. В качестве органа, в который направляется годовой отчет для рассмотрения и утверждения, в большинстве субъектов Российской Федерации определен представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом в некоторых регионах предусматривается также обязанность контрольного органа представить отчет (для информирования) либо высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (например, в Кемеровской области, республиках Коми, Бурятия), либо главе высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации (например, в Республике Хакасия). В ст. 4 Закона Магаданской области предусматривается обязанность контрольного органа представить утвержденный представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации отчет не только губернатору области, но и иным государственным органам области, прокурору области;

2) срок представления отчета (например, в Иркутской области установлен срок представления отчета — не позднее 1 июня текущего года);

3) порядок рассмотрения отчета.

Например, в соответствии со ст. 22 Закона Иркутской области порядок рассмотрения отчета о деятельности контрольного органа Иркутской области представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации определяется Регламентом Законодательного Собрания;

4) обязанность публикации ежегодного отчета в средствах массовой информации либо обнародования информации об отчете (например, в Ленинградской области).

***

На основе проведенного исследования можно предложить некоторые рекомендации по совершенствованию регулирования статуса контрольного органа субъекта Федерации в субъектах Российской Федерации.

Прежде всего, при закреплении статуса контрольного органа в региональном законодательстве следует определиться с используемой моделью — либо придать контрольному органу максимальную независимость, наделив его статусом юридического лица и закрепив должности председателя контрольного органа, заместителя председателя контрольного органа, аудиторов в качестве государственных должностей, либо образовать контрольный орган в качестве структурного подразделения представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Учитывая особую значимость деятельности органа государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации, созданного представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, основы его статуса

* Из данного правила есть исключения, например, в Санкт-Петербурге предусмотрено составление полугодовых отчетов.

подлежат конституционному (уставному) регулированию.

Наиболее оптимальным является закрепление основ статуса органа государственного финансового контроля в отдельной главе конституционного (уставного) акта субъекта Российской Федерации, поскольку расположение данных норм в других разделах (главах) конституции (устава) субъекта Федерации не позволяет в полной мере отразить особенности статуса такого органа.

Нуждается в закреплении на уровне конституции (устава) субъекта Российской Федерации наименование органа государственного финансового контроля, а также его место в системе государственных органов субъекта Российской Федерации.

Целесообразным является закрепление в региональных конституциях (уставах) принципов организации и деятельности контрольных органов. Провозглашение начал законности, объективности, независимости и гласности в учредительных актах субъектов Российской Федерации вполне оправдано с учетом того, что указанные принципы являются первостепенными при создании и организации деятельности контрольного органа. От их надлежащей реализации во многом зависит качество проводимых контрольным органом мероприятий и их влияние на финансовую деятельность государства.

При определении компетенции органа государственного финансового контроля в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации необходимо остановиться только на наиболее значимых полномочиях указанного органа. В связи с тем, что в соответствии со ст. 150, 157 БК РФ основным предназначением органов государственного финансового контроля, созданных законодательными (представительными) органами, является осуществление контроля за исполнением соответствующих бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, прежде всего, в конституционном (уставном) акте должны быть указаны именно эти полномочия. В том случае, если орган финансового контроля наделяется иными полномочиями (например, по контролю за использованием государственной собственности субъекта Российской Федерации), они также должны быть отражены в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации.

Вопросы формирования контрольного органа и порядка осуществления его деятельности могут быть закреплены в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации главным образом через отсылочные к соответствующим законодательным актам нормы. При конституционном (уставном) регулировании можно лишь определить основные начала формирования контрольного органа (количество аудиторов, назначение председателя, заместителя председателя контрольного органа, срок их полномочий).

В законы субъектов Российской Федерации о контрольном органе целесообразно включать отдельные главы, содержащие правовые нормы, регулирующие:

— общие положения, основы статуса контрольного органа, задачи и принципы его деятельности;

— состав контрольного органа и основы статуса лиц и органов, входящих в состав контрольного органа (председателя контрольного органа, заместителя председателя контрольного органа, аудиторов, коллегии и аппарата контрольного органа);

— содержание и порядок деятельности контрольного органа: виды его деятельности, планирование деятельности контрольного органа, область его контрольных полномочий, формы реагирования контрольного органа на выявленные нарушения;

— гарантии и обеспечение деятельности контрольного органа.

Вместе с тем следует отметить, что в большинстве законов субъектов Российской Федерации заимствованы и адаптированы все основные положения Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», что вряд ли можно признать правильным, поскольку многие значимые вопросы деятельности контрольного органа остаются за рамками законодательного регулирования.

Несомненными пробелами как федерального, так и регионального законодательства в данной сфере является отсутствие детального правового регулирования вопросов контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности контрольного органа (в части назначения и порядка проведения данных мероприятий) и контроля за его деятельностью (в части использования им региональных финансовых ресурсов).

Регулирование указанных отношений подзаконными актами — регламентами контрольных органов неоправданно, так как, во-первых, данными актами возможна регламентация

внутренних вопросов деятельности контрольного органа, не затрагивающих полномочия других государственных органов и иных лиц. Во-вторых, проведение контрольных мероприятий напрямую затрагивает конституционные права и интересы третьих лиц, поэтому в законодательных актах должны быть установлены пределы их реализации (например, основания проверок, сроки и процедуры проведения проверок).

В настоящее время прослеживается позитивная тенденция расширения сферы законодательного регулирования вопросов деятельности государственных органов, в том числе и государственных контрольных органов, которую необходимо учитывать при законодательном закреплении организации и деятельности контрольных органов субъектов Российской Федерации.

---

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с послед. изм. от 9 апреля 2009 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

2. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов в 1977 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.arh.gov.ru/agencies/priloj/010704_1.shtml.

3. См., например: Устав Ленинградской области : Закон Ленинградской области от 27 октября 1994 г. № 6-оз (с послед. изм. от 1 нояб. 2008 г.) // Вестник Правительства Ленинградской области. 1995. № 1.

4. См., например, Устав Ставропольского края, который содержит гл. 5.1 «Счетная палата Ставропольского края» (Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 1994. № 4, ст. 41).

5. См., например: Конституция Республики Бурятия от 22 февраля 1994 г. (с послед. изм. от 6 марта 2009 г.) // Бурятия. 1994. 9 марта; Конституция Республики Коми от 17 февраля 1994 г. (с послед. изм. от 22 мая 2009 г.) // Красное знамя. 1994. 10 марта; Конституция Республики Хакасия от 25 мая 1995 г. (с послед. изм. от 13 апреля 2007 г.) // Вестник Хакасии. 1995. 14 нояб.; Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 г. // Областная. 2009. 24 апр.

6. См. ст. 41.1 Устава Ставропольского края; ч. 1 ст. 61 Устава Тюменской области (Тюменские известия. 1995. 15 июля).

7. Устав Красноярского края от 5 июня 2008 г. № 5-1777 // Краевой вестник. 2008. 11 июня.

8. См., например, ст. 27 Устава Тульской области (Тульские известия. 2001. 30 нояб.).

9. Конституция Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (с послед. изм. от 22 апреля 2009 г.) // Якутские ведомости. 1992. 22 апр.

10. См.: Устав Вологодской области от 18 октября 2001 г. № 716-ОЗ // Красный Север. 2001. 23 окт.

11. См.: Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. № 32-ПК // Рос. газ. 2007. 10 мая.

12. См.: *Шохин С.О.* Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М., 1999. С. 6.

13. См.: Финансовое право / под ред. О.Н. Горбуновой. М., 2000. С. 108—109.

14. См.: Устав Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 г. (с послед. изм. от 15 апреля 2009 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. 3 июня.

15. См.: О Счетной палате Красноярского края : Закон Красноярского края от 21 декабря 1995 г. № 8-193 (с послед. изм. от 26 декабря 2006 г.) // Красноярский рабочий. 1996. 10 янв. (далее — Закон Красноярского края); О Счетной палате Ставропольского края : Закон Ставропольского края от 27 июля 2006 г. № 67-кз // Ставропольская правда. 2006. 29 июля (далее — Закон Ставропольского края).

16. О Контрольно-счетной палате Законодательного Собрания Приморского края : Закон Приморского края от 13 апреля 2000 № 89-КЗ (с послед. изм. от 29 сентября 2008 г.) // Ведомости Думы Приморского края. 2000. 13 апр. (далее — Закон Приморского края).

17. СЗ РФ. 1995. № 3, ст. 167.

18. См., например: ст. 4 Закона Красноярского края; О Контрольно-счетной палате Ленинградской области (ст. 5) : Закон Ленинградской области от 9 февраля 2009 г. № 3-оз // Вести. 2005. 17 февр. (далее — Закон Ленинградской области).

19. См., например: О Счетной палате Тюменской области (ст. 5) : Закон Тюменской области от 20 мая 1996 г. № 42 (с послед. изм. от 8 июля 2008 г.) // Тюменские известия. 1996. 31 мая (далее — Закон Тюменской области).

20. См., например: О Контрольно-счетной палате Калужской области : Закон Калужской области от 26 марта 1999 г. № 3-ОЗ (с послед. изм. от 30 сентября 2008 г.) // Весть. 2008. 8 окт. (далее — Закон Калужской области).

21. См.: О Контрольно-счетной палате Республики Калмыкия : Закон Республики Калмыкия от 22 февраля 2002 г. № 178-II-З (с послед. изм. от 27 июня 2008 г.) // Хальмг Унн. 2008. 1 июля (далее — Закон Республики Калмыкия).

22. См.: О Контрольно-счетной палате Республики Коми : Закон Республики Коми от 14 октября 2002 г. № 95-РЗ (с послед. изм. от 24 ноября 2008 г.) // Республика. 2002. 22 окт. (далее — Закон Республики Коми).

23. См., например: О Контрольно-счетной палате Пермского края : Закон Пермского края от 30 июля 2007 г. № 78-ПК (с послед. изм. от 8 октября 2007 г.) // Звезда. 2007. 2 авг. (далее — Закон Пермского края).

24. См., например: О Контрольно-счетной палате Кемеровской области : Закон Кемеровской области от 25 августа 1998 г. № 42-оз (с послед. изм. от 18 декабря 2008 г.) // Кузбасс. 1998. 4 сент. (далее — Закон Кемеровской области).

25. См.: О Счетной палате : Областной закон от 26 мая 1997 г. № 35-ОЗ (с послед. изм. от 24 ноября 2006 г.) // Областная газета. 1997. 3 июня (далее — Закон Свердловской области).

26. См.: О Контрольно-счетной палате Республики Башкортостан : Закон Республики Башкортостан от 7 марта 2003 г. № 467-з (с послед. изм. от 28 декабря 2006 г.) // Республика Башкортостан. 2003. 10 марта (далее — Закон Республики Башкортостан).

27. См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (с послед. изм. от 25 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

28. См, например: О Контрольно-счетной палате Иркутской области : Закон Иркутской области от 27 ноября 1995 г. № 325 (с послед. изм. от 28 декабря 2007 г.) // Вост.-Сиб. правда. 2004. 1 апр. (далее — Закон Иркутской области); О Контрольно-счетной палате Республики Хакасия : Закон Республики Хакасия от 8 июля 2005 г. № 49-ЗРХ (с послед. изм. от 1 ноября 2007 г.) // Вестник Хакасии. 2005. 14 июля (далее — Закон Республики Хакасия).

29. См.: О Счетной палате Республики Бурятия : Закон Республики Бурятия от 7 сентября 1995 г. № 191-I (с послед. изм. от 6 марта 2009 г.) // Бурятия. 1995. 10 окт. (далее — Закон Республики Бурятия).

30. См., например: О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 26 мая 1995 г. № 57-8 (с послед. изм. 18 октября 2004 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1995. № 9. (далее — Закон Санкт-Петербурга).

31. См.: О Контрольно-счетной палате Ростовской области : Областной закон Ростовской области от 6 марта 2002 г. № 220-ЗС (с послед. изм. от 12 мая 2009 г.) // Наше время. 2002. 14 марта (далее — Закон Ростовской области).

32. См.: О Счетной палате Ханты-Мансийского автономного округа — Югры : Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 8 июня 1995 г. № 5-ОЗ (с послед. изм. от 12 марта 2004 г.) // Новости Югры. 1995. 20 июня (далее — Закон Ханты-Мансийского автономного округа).

Л.Ю. Черняк, кандидат юридических наук

Законодательство субъектов Российской Федерации в области правового регулирования профилактики наркомании и алкоголизма

Ситуация с незаконным распространением и потреблением в субъектах Российской Федерации наркотических средств требует комплексного подхода и эффективного решения задач профилактики наркомании, токсикомании и алкоголизма и прежде всего формирования эффективного механизма влияния на развитие социальной сферы, контроля за криминальной средой, осуществления профилактики наркомании, токсикомании и алкоголизма, разработки и внедрения современных методов лечения и реабилитации больных наркоманией, токсикоманией и алкоголизмом, организации эффективной антинаркотической и антиалкогольной пропаганды.

Как верно отмечено в постановлении Новгородской области [1], «устрашающие» модели профилактики наркомании (токсикомании, алкоголизма, табакокурения) должны уступать место духовно (ценностно) ориентированным методикам профилактической деятельности, где упоминание о наркотике (табаке, алкоголе) должно использоваться в качестве «отрицательной альтернативы» нравственному и физическому здоровью. Содержательную основу данных методик должны составлять непреходящие ценности гражданственности и патриотизма, духовности и нравственности, семьи. Необходимо создавать условия для удовлетворения потребности молодежи в доверии, психологической поддержке, — в первую очередь за счет привлечения к внешкольной работе с детьми и подростками психологов, врачей, молодежного актива, общественности и др.

Кроме того, необходимо предусмотреть эффективные механизмы организации систематического взаимодействия центральных исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления и организациями независимо от их организационно-правовой формы, осуществляющими на территории субъектов Российской Федерации деятельность, связанную с профилактикой наркомании и токсикомании.

В силу того, что решение данных задач входит в сферу деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, формирование эффективных механизмов в сфере совершенствования наркологической помощи лицам, страдающим алкогольной и наркотической зависимостью, в настоящее время является одним из наиболее приоритетных направлений развития федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что производство и использование наркотических и ядовитых веществ ст. 71 Конституции Российской Федерации отнесено к исключительным предметам ведения Российской Федерации, на федеральном уровне был принят Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» [2], а также постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2005 г. № 561 «О федеральной целевой программе «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005—2009 годы» [3], распространено письмо Министерства образования и науки России, Министерства внутренних дел России, ФСКН России от 12 сентября 2005 г. № ВФ-1376/06 «Об организации работы по предупреждению и пресечению правонарушений, связанных с незаконным оборотом

наркотиков, в образовательных учреждениях» [4].

На региональном уровне законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют правовое регулирование в этой сфере, принимая как нормативно-правовые акты комплексного характера о профилактике наркомании, токсикомании, алкоголизма, так и предусматривая отдельные нормы, имеющие целью регулирование вопросов профилактики наркомании и их незаконного оборота. В частности, в Иркутской области Законодательным собранием Иркутской области было принято постановление от 19 сентября 2007 г. № 34/17/3-СЗ (в редакции от 22 ноября 2008 г.) «О проекте областной государственной социальной программы «Комплексные меры профилактики злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами» на 2008—2010 годы» [5], а также Закон Иркутской области от 7 марта 2002 г. № 8-оз «О профилактике наркомании и токсикомании в Иркутской области» (в редакции законов Иркутской области от 7 октября 2002 г. № 40-оз, от 23 октября 2003 г. № 42-оз, от 7 октября 2004 г. № 47-оз, от 31 марта 2005 г. № 11-оз, от 10 октября 2005 г. № 50-оз, от 8 октября 2007 г. № 74-оз) [6].

Общей целью создания программ по профилактике наркомании, токсикомании и алкоголизма является снижение роста злоупотребления наркотиками и их незаконного оборота, а в перспективе — поэтапное сокращение наркомании, токсикомании и алкоголизма и связанной с ними преступности до уровня минимальной опасности для общества и оптимизация затрат на профилактику, лечение и реабилитацию лиц, больных наркоманией, токсикоманией и алкоголизмом.

Как правило, акты, принимаемые по совершенствованию наркологической помощи лицам, страдающим алкогольной и наркотической зависимостью, предусматривают контроль за хранением, отпуском и учетом лекарственных средств, содержащих наркотические вещества, а также внедрение новых методов и средств диагностики, лечения и реабилитации больных наркоманией, проведение комплекса мер по профилактике распространения наркомании и связанных с ней правонарушений в виде антинаркотической пропаганды с использованием социальной рекламы, организацию теле— и радиопередач, проведение пиаркампаний, а также издание, распространение информационно-профилактических брошюр, буклетов, плакатов, проведение тренинг-семинаров, спортивных, культурно-массовых мероприятий, развитие волонтерского движения, работа телефона доверия, создание горячей линии и т. п.

В настоящее время отдельные правовые механизмы совершенствования наркологической помощи лицам, страдающим алкогольной и наркотической зависимостью, предусматриваются либо *в законах*, либо *в подзаконных нормативно-правовых актах* субъектов Российской Федерации. Как правило, данные акты предусматривают комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту и основные мероприятия по совершенствованию наркологической помощи лицам, страдающим наркотической зависимостью. Это могут быть законодательные акты о наркологической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании (например, в Республике Саха (Якутия) или программы, предусматривающие комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту (например, в Республике Дагестан, Удмуртской Республике, Республике Ингушетия, Республике Адыгея). Реже принимаются нормативно-правовые акты о профилактике наркомании, токсикомании и алкоголизма.

Примером комплексного регулирования профилактики токсикомании, наркомании и алкоголизма может служить принятый в Амурской области Закон от 28 декабря 2006 г. № 282-ОЗ «О профилактике наркомании, токсикомании, алкоголизма в Амурской области» [7], а также законы других субъектов Российской Федерации [8].

В Законе Амурской области «О профилактике наркомании, токсикомании, алкоголизма в Амурской области» определены основные направления государственной политики органов государственной власти области в сфере профилактики наркомании, токсикомании, алкоголизма, а также система мер по профилактике наркомании, токсикомании, алкоголизма и ее объекты. Так, в соответствии со ст. 4 данного закона система профилактики наркомании, токсикомании, алкоголизма включает в свой состав: разработку и реализацию областных и муниципальных целевых программ в сфере профилактики наркомании, токсикомании и алкоголизма и деятельность органов государственной власти области и органов местного самоуправления, организаций различных форм собственности,

общественных объединений в соответствии с их компетенцией по профилактике наркомании, токсикомании и алкоголизма.

Этим же законом были установлены основные направления деятельности органов и организаций системы профилактики наркомании, токсикомании, алкоголизма (ст. 8), органа управления образованием администрации области и государственных образовательных учреждений (ст. 9), комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрации области (ст. 10), органа управления социальной защиты населения администрации области и учреждений социального обслуживания (ст. 11), органа управления физической культурой и спортом администрации области и учреждений физической культуры и спорта (ст. 12), органов и учреждений по делам молодежи (ст. 13) и органа управления культурой администрации области и учреждений культуры в сфере профилактики наркомании, токсикомании и алкоголизма (ст. 14). Кроме того, данным законом (ст. 15) урегулировано участие негосударственных организаций в профилактике наркомании, токсикомании и алкоголизма, а также регламентирована структура и основные направления профилактики наркомании, токсикомании и алкоголизма (гл. 4).

Интерес представляет также Закон Республики Мордовия от 4 февраля 2009 г. № 11-З «О профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании в Республике Мордовия».

В соответствии с законом профилактика алкоголизма, наркомании и токсикомании — это система комплексных социальных, правовых, психологических, педагогических, медицинских и иных мер, направленных на предупреждение злоупотребления спиртными напитками, предотвращение незаконного потребления наркотических средств, психотропных и токсических веществ (ст. 1).

Основными задачами профилактики алкоголизма, наркомании и токсикомании являются: 1) создание системы комплексной профилактики алкоголизма, наркомании и токсикомании на территории Республики Мордовия; 2) формирование в обществе негативного отношения к употреблению спиртных напитков, незаконному потреблению наркотических средств, психотропных и токсических веществ; 3) координация деятельности органов государственной власти Республики Мордовия, органов местного самоуправления, развитие и укрепление их взаимодействия по вопросам организации профилактики алкоголизма, наркомании и токсикомании; 4) выявление на ранней стадии лиц, злоупотребляющих спиртными напитками, незаконно потребляющих наркотические средства, психотропные и токсические вещества, больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией; 5) совершенствование системы реабилитации больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией и 6) проведение комплексных профилактических мероприятий, направленных на противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (ст. 3).

Этим же законом определяются принципы профилактики алкоголизма, наркомании и токсикомании в Республике Мордовия (ст. 4), полномочия органов государственной власти Республики Мордовия в сфере профилактики алкоголизма, наркомании и токсикомании (ст. 5), участие органов местного самоуправления в профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании (ст. 6), а также закрепляются задачи органов управления образованием и образовательных учреждений (ст. 7), комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (ст. 8), органов управления здравоохранением и учреждений здравоохранения (ст. 9), органов социальной защиты населения и учреждений социального обслуживания (ст. 10), специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации (ст. 11), органов и учреждений физической культуры, спорта и туризма (ст. 12), органов и учреждений по делам молодежи (ст. 13), органов и учреждений культуры в сфере профилактики алкоголизма, наркомании и токсикомании (ст. 14).

Кроме того, данным законом регламентируются вопросы, связанные с участием средств массовой информации (ст. 15) и негосударственных организаций в профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании (ст. 16).

Так, установлено, что участие негосударственных организаций в профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании может выражаться: 1) в проведении в установленном порядке диагностики, консультирования, социальной реабилитации и адаптации граждан, в том числе и несовершеннолетних, употребляющих спиртные напитки, незаконно потребляющих наркотические средства, токсические и психотропные вещества; 2) в оказании помощи семьям, нуждающимся в социальных

услугах, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей или иных законных представителей; 3) в пропаганде здорового образа жизни; 4) во взаимодействии с государственными и иными организациями, осуществляющими мероприятия по профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании и 5) в реализации иных задач, предусмотренных их уставами и положениями.

Как упоминалось выше, несколько чаще принимаются законы о комплексных мерах противодействия злоупотреблению наркотическими средствами, психотропными веществами и их незаконному обороту. В частности, такой закон принят в Тверской области.

Закон Тверской области от 13 декабря 2006 г. № 129-З «Об областной целевой программе «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотическими средствами, психотропными веществами и их незаконному обороту в Тверской области на 2006—2009 годы» (в редакции законов Тверской области от 19 июня 2007 г. № 70-ЗО, от 7 октября 2008 г. № 100-ЗО) направлен на решение следующих задач: проведение работы по профилактике распространения наркомании и связанных с ней правонарушений; внедрение новых методов и средств лечения, новых форм медицинской и социально-психологической реабилитации больных наркоманией; объединение усилий исполнительных органов государственной власти Тверской области и правоохранительных органов по реализации мероприятий по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ; осуществление постоянного контроля за распространением и незаконным потреблением наркотических средств и психотропных веществ в Тверской области; формирование общественного мнения, направленного на резко негативное отношение к незаконному обороту и потреблению наркотиков.

Для решения поставленных задач был предусмотрен комплекс мероприятий по трем основным направлениям: 1) проведение работы по профилактике распространения наркомании и связанных с ней правонарушений в виде антинаркотической пропаганды с использованием социальной рекламы, организация теле- и радиопередач, проведение пиар-кампаний и др.; 2) внедрение новых методов и средств диагностики, лечения и реабилитации больных наркоманией; 3) взаимодействие исполнительных органов и правоохранительных органов власти в целях реализации мероприятий по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и по снижению доступности наркотиков для незаконного потребления.

К законам, предусматривающим комплексные меры по профилактике наркомании и токсикомании, можно, например, отнести Закон Иркутской области от 7 марта 2002 г. № 8-оз «О профилактике наркомании и токсикомании в Иркутской области».

Данным законом предусмотрено: а) прекращение роста, а в перспективе — снижение уровня незаконного потребления наркотических средств лицами, проживающими на территории области; б) раннее выявление лиц, незаконно употребляющих наркотические средства, оказание им необходимой медицинской и реабилитационной помощи; в) предупреждение совершения правонарушений лицами, употребляющими наркотические средства, сдерживание роста иных тяжелых социально-медицинских последствий злоупотребления наркотическими средствами; г) формирование у жителей области здорового образа жизни, отрицательного отношения к незаконному потреблению наркотических средств (ст. 3).

Этим же законом определяются: основные принципы профилактики наркомании и токсикомании на территории области (ст. 4); органы, организации, осуществляющие профилактику наркомании и токсикомании (ст. 5); категории лиц, в отношении которых осуществляется профилактика наркомании и токсикомании (ст. 6): а) лица, употребляющие наркотические средства; б) лица, входящие в группу риска; в) несовершеннолетние лица; г) родители, лица, их заменяющие.

Второй главой закона «Организационное и финансовое обеспечение профилактики наркомании и токсикомании в области» регламентируются вопросы, связанные с финансированием мероприятий по профилактике наркомании и токсикомании (ст. 8), а также информационно-аналитическим и научным обеспечением профилактики наркомании и токсикомании (ст. 9) и подготовкой кадров для областной системы профилактики наркомании и токсикомании (ст. 11).

Кроме того, в данной главе предусматривается создание комиссии в сфере профилактики злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами (ст. 7), которая совместно с исполнительными органами государственной власти области по управлению в системе общего и профессионального

образования и здравоохранения, при участии органов местного самоуправления формирует банк данных о распространении и профилактике наркомании и токсикомании в области (ст. 10).

Третьей главой закона предусматриваются меры профилактики наркомании и токсикомании в системе здравоохранения: задачи и полномочия органов управления здравоохранением, организаций системы здравоохранения в сфере профилактики наркомании и токсикомании (ст. 13); контроль за соблюдением порядка и качеством оказания наркологической помощи (ст. 14); учет лиц, употребляющих наркотические средства; наблюдение за больными наркоманией (ст. 15); оказание наркологической помощи больным наркоманией (ст. 16).

В частности, установлено, что целью деятельности наркологических реабилитационных центров является закрепление терапевтического успеха, достигнутого в наркологических учреждениях (отделениях), реинтеграция пациентов в общество, а основными задачами: а) медико-психологическая поддержка пациентов; б) избавление от наркологической зависимости; в) формирование навыков здорового образа жизни; г) восстановление профессиональных навыков пациента и д) помощь в формировании здоровой микросреды пациента, включая деятельность по оздоровлению семейного климата, укреплению в семье трезвеннических установок и адекватной терапевтической атмосферы, способствующей вовлечению членов семьи в реабилитационные программы по профилактике рецидивов заболевания у пациентов.

Четвертой главой закона закрепляются меры профилактики наркомании и токсикомании в системе социальной защиты населения и молодежной политики (задачи и полномочия органов управления социальной защитой населения и учреждений социального обслуживания населения в сфере профилактики наркомании и токсикомании (ст. 19), профилактика наркомании и токсикомании в учреждениях системы социальной защиты населения (ст. 20), задачи и полномочия исполнительного органа государственной власти области по управлению в области формирования и реализации молодежной политики и муниципальных органов по молодежной политике, организаций для молодежи в сфере профилактики наркомании и токсикомании (ст. 21), организация досуга несовершеннолетних (ст. 22).

Так, установлено, что досуговая и развлекательная деятельность, осуществляемая для детей и молодежи, должна обеспечивать: а) формирование внутренней системы запретов на употребление наркотических средств, общего негативного отношения к наркомании и токсикомании; б) формирование социально позитивной психолого-поведенческой ориентации личности; в) воспитание высокого уровня общей культуры; г) создание стойких убеждений в недопустимости антиобщественной противоправной деятельности.

Этой же главой предусматривается создание в системе социальной защиты населения учреждений социального обслуживания, специализированных и иных учреждений социальной защиты по оказанию социально-реабилитационной помощи несовершеннолетним, употребляющим наркотические средства.

Пятой главой закона закрепляются меры профилактики наркомании и токсикомании в системе образования. Так, в целях создания эффективной постоянно действующей системы наблюдения и контроля за распространением наркомании и токсикомании, организации и проведения комплексной и целенаправленной работы по профилактике наркомании и токсикомании среди учащихся в учреждениях общего и среднеспециального образования предусматривается создание общественных наркологических постов. Основными задачами таких постов являются: а) выявление лиц, употребляющих наркотические средства и относящихся к группе риска; б) осуществление профилактических мероприятий с проведением индивидуальной воспитательной работы с учащимися, выявление и принятие мер к устранению условий, способствующих возникновению и распространению наркомании и токсикомании среди учащихся; в) осуществление профилактических мероприятий с родителями учащихся и г) организация и проведение информационно-просветительской работы профилактического характера среди учителей и учащихся.

Кроме того, данным законом предусматривается, что администрация учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования в соответствии с уставом образовательного учреждения принимает следующие меры к выявлению учащихся, употребляющих наркотические средства, и профилактике наркомании и токсикомании в образовательном учреждении: а) проводит анонимные опросы учащихся об известных

им фактах употребления учащимися наркотических средств; б) взаимодействует с органами внутренних дел, органами управления здравоохранением, образованием, органами по молодежной политике в сборе информации об учащихся, употребляющих либо распространяющих наркотические средства; в) контролирует посещение учащимися занятий, выясняет причины их отсутствия на занятиях, принимает дисциплинарные меры к учащимся, систематически отсутствующим на занятиях; г) организует и поощряет инициативы учащихся, их объединений в проведении мероприятий, направленных на профилактику наркомании и токсикомании; д) направляет документы и материалы об учащихся в органы, уполномоченные принять решение о назначении медицинского освидетельствования на предмет употребления наркотических средств и осуществляет иные меры в сфере профилактики наркомании и токсикомании.

Законом также установлены и иные меры в сфере профилактики наркомании и токсикомании: контроль за проведением профилактической работы в области, в том числе осуществление мониторинга исполнения областной целевой программы в сфере профилактики наркомании и токсикомании (ст. 28), государственная поддержка организаций, осуществляющих деятельность в сфере профилактики наркомании и токсикомании (ст. 29). Этой же главой были определены задачи органов внутренних дел области по профилактике наркомании и токсикомании (ст. 30), обязанности родителей и лиц, их заменяющих, по предупреждению наркомании и токсикомании среди несовершеннолетних (ст. 31), а также участие негосударственных организаций в профилактике наркомании и токсикомании (ст. 32), участие средств массовой информации в профилактике наркомании и токсикомании (ст. 33). В частности, закрепляется, что негосударственные организации на территории области принимают участие в профилактике наркомании и токсикомании посредством: а) нравственного, эстетического, физического, трудового воспитания и обучения граждан, в том числе несовершеннолетних; б) утверждения и пропаганды здорового образа жизни; в) оказания помощи семьям, нуждающимся в социальных услугах, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей; г) диагностики, социальной реабилитации и социальной адаптации граждан, в том числе несовершеннолетних, незаконно потребляющих наркотические средства; д) взаимодействия с государственными организациями и иными организациями, осуществляющими мероприятия в сфере профилактики наркомании и токсикомании, в том числе посредством предоставления грантов на осуществление научной деятельности в указанной сфере; е) осуществления иной деятельности в соответствии с их учредительными документами.

К законам, предусматривающим комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту, можно отнести, в частности, принятый в Республике Саха (Якутия) Закон от 17 февраля 1999 г. № 71-II «О наркологической помощи в Республике Саха (Якутия) и гарантиях прав граждан при ее оказании» (с изменениями от 16 февраля 2000 г., 22 марта 2001 г., 25 декабря 2003 г., 31 марта 2005 г.) [9].

Данным законом регулируются отношения в области профилактики наркологических заболеваний, осуществляемой в целях охраны здоровья населения, и устанавливается порядок и условия оказания наркологической помощи.

В отличие от Закона Иркутской области данным актом регулируется только оказание наркологической помощи при добровольном обращении лица или с его согласия, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Законом также регулируется деятельность по оказанию наркологической помощи, в частности, наркологическое освидетельствование (ст. 7), лечение лиц, страдающих наркологическим заболеванием (ст. 8), в том числе обязанности лица, находящегося в наркологическом стационаре (ст. 12), и обязанности администрации и персонала наркологического стационара (ст. 14), а также вопросы, связанные с получением согласия лица, страдающего наркологическим заболеванием (или его законного представителя), на лечение (ст. 9), с отказом больного от лечения (ст. 10) и отказом в предоставлении больному в полном объеме наркологической помощи (ст. 11). Интерес представляет ст. 15 закона, регламентирующая вопрос предоставления гарантий и компенсаций врачам психиатрам-наркологам, а также специалистам, медицинскому персоналу, участвующим в оказании наркологической помощи. Данной статьей, в частности, предусмотрена выплата страховой суммы в случаях временной утраты ими профессиональной трудоспособности, наступления инвалидности и смерти.

К законам, предусматривающим меры по профилактике злоупотребления алкогольной продукцией, можно отнести принятый Государственным Собранием (Ил Тумэном) Республики Саха (Якутия) Закон от 25 декабря 2003 г. № 221-III «О профилактике злоупотребления алкогольной продукцией в Республике Саха (Якутия)»[10].

Указанный закон определяет экономические, правовые и организационные условия и полномочия органов государственной власти Республики Саха (Якутия), органов местного самоуправления по управлению алкогольной ситуацией.

Целями государственной политики по профилактике злоупотребления алкогольной продукцией в Республике Саха (Якутия) являются: снижение алкоголизации населения; уменьшение негативных социально-экономических и медицинских последствий злоупотребления алкогольной продукцией; укрепление здоровья населения, его физического, психического, социального благополучия; повышение ответственности руководителей и формирование в общественном сознании установки на трезвый образ жизни.

В законе определяется стратегия и принципы государственной политики по профилактике злоупотребления алкогольной продукцией в Республике Саха (Якутия). В частности, закреплено, что при осуществлении государственной политики по профилактике злоупотребления алкогольной продукцией в республике предпочтение отдается мерам профилактического, культурно-воспитательного и образовательного характера, направленным на разумное и осознанное ограничение потребления алкогольной продукции.

Кроме того, в законе определены приоритетные направления государственной политики по профилактике злоупотребления алкогольной продукцией в республике. К ним относятся: усиление государственного контроля и регулирования в области производства, реализации и потребления алкогольной продукции; формирование атмосферы общественного осуждения пьянства; усиление социального контроля за лицами, чье поведение на почве злоупотребления алкогольной продукцией ведет к нарушениям норм морали и права и создание эффективной, материально обеспеченной системы лечения и медико-социальной реабилитации больных алкоголизмом.

Интерес представляет положение о профилактике злоупотребления алкогольной продукцией в Республике Саха (Якутия). Установлено, что профилактика злоупотребления алкогольной продукцией включает: информацию о вреде алкогольной продукции в любых дозах и в любом виде для нравственного и физического здоровья населения, недопустимости их употребления несовершеннолетними, беременными женщинами, а также иными категориями граждан при исполнении ими любых трудовых и служебных обязанностей; обязательный минимум содержания основных общеобразовательных программ, устанавливаемый государственными образовательными стандартами, включающий преподавание основ знаний о последствиях злоупотребления алкогольной продукцией для человека и общества, формирующих негативное отношение к потреблению алкогольной продукции, пропагандирующих преимущества трезвого образа жизни; преемственность преподавания основ здорового, трезвого образа жизни, знаний о вреде алкогольной продукции между образовательными программами дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и высшего образования.

Законом также определены предметы ведения Республики Саха (Якутия) и органов местного самоуправления в области государственной политики по профилактике злоупотребления алкогольной продукцией в Республике Саха (Якутия) (ст. 11—12); указаны районы напряженной алкогольной ситуации и основания признания отдельного улуса (города) Республики Саха (Якутия) или его части (наслега) районом напряженной алкогольной ситуации (ст. 13—14).

Так, установлено, что основанием для признания района или его части районом напряженной алкогольной ситуации, вызванной алкоголизацией населения, могут быть: во-первых, сокращение численности и воспроизводства населения по причинам, связанным с алкоголизацией населения, до размеров, угрожающих возможности выживания населения как общности, проживающей в этой местности; во-вторых, ослабление способности трудоспособного населения трудиться вследствие причин, связанных с алкоголизацией, до размеров, угрожающих возможности обеспечивать свое существование и развитие; в-третьих, распространение посягательств на жизнь, здоровье, личное достоинство и имущество жителей данной местности, обусловленных алкоголизацией населения, до размеров, создающих

критические условия для проживания на данной территории.

Контроль за исполнением данного закона осуществляется Правительством Республики Саха (Якутия) и органами местного самоуправления в пределах их компетенции (ст. 15).

Как отмечалось выше, с целью создания условий для приостановления роста злоупотребления наркотиками и их незаконного оборота, поэтапного сокращения распространения наркомании и связанных с ней преступности и правонарушений до уровня минимальной опасности для общества в субъектах Российской Федерации достаточно часто принимаются *программы по профилактике алкоголизма и наркомании*. Примером могут служить законы, принятые в Магаданской области и Республике Дагестан [11].

Так, Закон Магаданской области от 8 февраля 2007 г. № 810-ОЗ «Об областной целевой Программе «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на территории Магаданской области» на 2007—2009 годы» (в редакции от 29 декабря 2008 г.) ориентирован, прежде всего, на проведение работ по профилактике злоупотребления наркотическими и психотропными средствами [12].

В программе ставятся следующие задачи: формирование у подростков и молодежи социальной компетентности, жизненных навыков, стресс-преодолевающего поведения, системы ценностей, ориентированных на ведение здорового образа жизни; формирование единой информационной стратегии при освещении вопросов, связанных с наркоманией; осуществление постоянного контроля масштабов распространения и незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ; внедрение в практику новых методов интенсивного наблюдения и лечения, комплексной реабилитации лиц, употребляющих наркотики без назначения врача; повышение объема и качества лечебных и реабилитационных услуг наркологического профиля. Внедрение современных эффективных программ медико-психологической и социальной коррекции для несовершеннолетних и их семей на базе государственного учреждения здравоохранения «Магаданский областной наркологический диспансер»; пресечение немедицинского потребления наркотических, токсических и психотропных средств и др.

Несколько иные задачи решаются дагестанской республиканской целевой программой. Приоритетное внимание уделяется наращиванию усилий в борьбе с распространением наркотиков и их незаконным оборотом, наркоманией и связанными с ней преступностью и правонарушениями, совершенствованию системы профилактики наркомании. Таким образом, основной упор сделан на создание системы противодействия незаконному обороту наркотиков и профилактики потребления наркотиков различными категориями населения, прежде всего молодежью и несовершеннолетними, а также предупреждение правонарушений, связанных с наркотиками, совершенствование антинаркотической пропаганды, создание системы мониторинга распространения наркомании, совершенствование системы лечения и реабилитации лиц, потребляющих наркотики без назначения врача, создание системы подготовки специалистов в области профилактики и лечения наркомании, совершенствование межведомственного сотрудничества в области противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту.

Соответственно магаданская программа включает проведение мероприятий по двум основным направлениям: профилактика злоупотребления наркотиками и создание условий для лечения и реабилитации лиц, употребляющих наркотики без назначения врача, а дагестанская по четырем: 1) организационные и правовые меры противодействия злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту; 2) профилактика злоупотребления наркотическими средствами; 3) лечение и реабилитация лиц, потребляющих наркотические средства без назначения врача; 4) обеспечение контроля за наркотическими средствами, находящимися в легальном обороте.

Рассмотрев законы о профилактике наркомании, токсикомании и алкоголизма, следует отметить, что данная сфера общественных отношений не менее активно регулируется *подзаконными нормативно-правовыми актами* субъектов Российской Федерации. На подзаконном уровне также наиболее часто встречается профильное регулирование данного вопроса и довольно редко принимаются комплексные акты, регулирующие одновременно профилактику наркомании, токсикомании и алкоголизма.

Примером комплексного регулирования может служить постановление администрации Новгородской области от 28 марта 2008 г. № 95

«О целевой программе «Комплексные меры противодействия наркомании, токсикомании, алкоголизму и табакокурению в Новгородской области на 2008—2010 годы» (в редакции от 26 июня 2008 г.) [13].

Основными целями принятия данной программы является: стабилизация наркоситуации в области; снижение спроса на наркотики, токсикоманические вещества, алкоголь, табак (ПАВ — поверхностно-активное вещество); формирование у населения области антинаркотического мировоззрения и стремления к здоровому образу жизни; совершенствование системы межведомственного взаимодействия, направленного на снижение степени актуальности проблем наркомании, токсикомании, алкоголизма, табакокурения, а также ВИЧ-инфекции в части, связанной с инъекционным наркопотреблением; повышение результативности лечения и реабилитации лиц, зависимых от ПАВ; совершенствование кадрового и информационного обеспечения региональной антинаркотической политики; совершенствование системы мониторинга наркотической ситуации в области; повышение роли общественной инициативы в решении проблем наркомании, токсикомании, алкоголизма, табакокурения, ВИЧ-инфекции в области.

Программой было предусмотрено шесть основных направлений мероприятий противодействия наркомании, токсикомании, алкоголизму и табакокурению: 1) организация постоянно действующего мониторинга наркоситуации в области; 2) реализация антинаркотических мероприятий, проектов и программ, обеспечение деятельности антинаркотической комиссии в Новгородской области, ее аппарата и рабочей группы; 3) информационное и методическое обеспечение региональной антинаркотической политики; 4) профилактика злоупотребления ПАВ в образовательной, социокультурной среде и по месту жительства; 5) выявление, лечение, медико-социальная и психологическая реабилитация лиц, зависимых от ПАВ; 6) противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Среди всего массива принятых профильных подзаконных нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере профилактики наркомании, токсикомании и алкоголизма, показательным является распоряжение администрации Томской области от 12 июля 2007 г. № 270-ра «О первоочередных мерах по противодействию пьянству и алкоголизму на территории Томской области» [14].

Указанным распоряжением в целях повышения эффективности борьбы с пьянством и алкоголизмом, с учетом разрабатываемой федеральными органами государственной власти Концепции долгосрочной национальной государственной политики в сфере производства и оборота алкогольной продукции и культивирования здорового образа жизни на 2008—2032 годы, в частности, заместителям губернатора Томской области было поручено в месячный срок внести предложения по ограничению: числа магазинов, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции вблизи детских, образовательных и медицинских организаций, организаций культуры, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений, общежитий и промышленных предприятий; продажи алкогольной продукции в ночное время; департаменту потребительского рынка администрации Томской области — создать среди организаций, осуществляющих оптовые поставки алкогольной и спиртосодержащей продукции на территорию Томской области, саморегулируемую организацию и обеспечить ее взаимодействие с территориальным управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Томской области для проведения проверок качества каждой партии алкогольной и спиртосодержащей продукции, поступающей на территорию Томской области.

Рассматривая вопрос о профилактике наркомании, токсикомании и алкоголизма, следует обратить внимание на то, что чаще всего подзаконные нормативно-правовые акты в сфере профилактики наркомании и алкоголизма принимаются главой субъекта Российской Федерации (например, в Республике Башкортостан [15]) или исполнительными органами власти (например, в Республике Адыгея [16], Республике Ингушетия [17], Калининградской области), реже законодательными органами власти субъекта Российской Федерации — Воронежская область [18].

Например, в Калининградской области Правительством области 25 декабря 2006 г. принято постановление № 998 «О целевой программе Калининградской области «Комплексные меры противодействия незаконному обороту наркотиков и профилактики асоциального поведения в детско-молодежной среде

на 2007—2011 годы» (в редакции от 18 февраля 2008 г. № 84) [19].

Целями принятия данной программы является: 1) обеспечение развития системы профилактики асоциального поведения в детско-молодежной среде; создание условий для формирования полноценной, гармоничной личности человека, способного к самореализации; 2) обеспечение развития системы социальных услуг в сфере консультирования, лечения, медико-психологической и социально-трудовой реабилитации лиц, имеющих зависимость от психоактивных веществ; 3) создание эффективной межведомственной системы противодействия незаконному обороту наркотиков и сокращение к 2012 г. масштабов незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ в Калининградской области на 20 % от уровня 2005 г.

Основные задачи, определенные программой: 1) разработка механизма и регламента планирования, координации и контроля за реализацией программы; 2) привлечение источников внебюджетного финансирования мероприятий социальной и антинаркотической направленности; 3) определение масштабов распространения потребления психоактивных веществ и наркомании в области; 4) создание межведомственных информационно-аналитических систем о несовершеннолетних, нуждающихся в помощи, и о лицах, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков, для оперативного реагирования, анализа и соответствующего планирования деятельности (включая финансирование); 5) организация деятельности по формированию общественного мнения, способствующего пропаганде здорового образа жизни, нравственности, духовности и правовой грамотности; 6) совершенствование межведомственной системы профилактической работы по предупреждению социального сиротства, детской беспризорности, безнадзорности и потребления психоактивных веществ различными категориями населения, прежде всего несовершеннолетними и молодежью; 7) разработка и внедрение инновационных форм и технологий профилактической работы с населением по месту жительства; 8) подготовка специалистов, работающих в сфере профилактики асоциальных явлений, на базе единых стандартных требований и в рамках единой концепции; 9) укрепление материально-технической базы и ресурсное обеспечение органов и учреждений, осуществляющих профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также медицинская и социальная реабилитация лиц, имеющих зависимость; 10) обеспечение условий продолжительности социально-активной жизнедеятельности наркозависимой молодежи, прошедшей лечение и реабилитацию, за счет предоставления услуг в социальной сфере; 11) обеспечение недоступности наркотиков для незаконного потребления, а также табачных изделий и алкоголя для несовершеннолетних; 12) совершенствование межведомственной ограничительной системы противодействия незаконному обороту наркотиков.

Кроме того, данной программой были обозначены целевые группы населения: учащиеся образовательных учреждений всех типов; население, идентифицированное по признакам риска (нуждающиеся в психолого-социальной помощи); население, идентифицированное по признакам зависимого поведения (потребители психоактивных веществ); специалисты, предоставляющие социальные услуги (профилактика, консультирование, лечебно-реабилитационная помощь, трудоустройство и т. д.) и специалисты органов государственной власти Калининградской области и органы, обеспечивающие ограничительную политику.

Программа включает в себя следующие основные направления: 1) организация координации и управления программой; 2) организация мониторинга наркоситуации и состояния социальных проблем в детской и молодежной среде (беспризорность, безнадзорность, преступность несовершеннолетних, потребление психоактивных веществ); 3) организация деятельности по совершенствованию системы профилактики асоциальных явлений; 4) организация деятельности по развитию системы социальных услуг в сфере консультирования, лечения, медико-психологической и социально-трудовой реабилитации лиц, имеющих зависимость; 5) организация деятельности по выявлению и пресечению правонарушений и преступлений в сфере реализации и потребления психоактивных веществ.

Реализация программы предполагает: согласованность взаимодействия всех структур, ведомств и учреждений, специалистов различных профилей — педагогов, школьных и медицинских психологов, врачей-наркологов, социальных педагогов, социальных работников, общественных волонтеров; определение в деятельности социальных учреждений, работающих по реализации программы, приори-

тетных задач и конкретных действий по профилактике асоциальных явлений; ориентацию на духовность, раскрытие и развитие творческого потенциала детей и молодежи.

Предполагается, что в итоге реализации программы к 2012 г. будут достигнуты следующие результаты: 1) создание эффективной структуры и механизма межведомственной системы профилактики негативных явлений в детско-молодежной среде и противодействия наркомании; 2) создание двух межведомственных информационно-аналитических систем, отражающих наличие негативных явлений в детско-молодежной среде и масштабы распространения наркомании на территории области; 3) охват несовершеннолетних дополнительными систематическими занятиями по развитию и воспитанию (спорт, творчество и т. д.) составит не менее 70 %; 4) снижение прироста количества лиц, употребляющих психоактивные вещества на 25 %; 5) создание сети пунктов психологосоциального консультирования для населения области (в каждом муниципальном образовании); 6) создание и организация работы областного центра медико-психологической реабилитации интенсивных технологий для оказания помощи больным, имеющим зависимость; 7) создание и организация работы центра социально-трудовой реабилитации для лиц, имеющих зависимость; 8) обеспечение недоступности табачных изделий и алкоголя для несовершеннолетних; 9) сокращение масштабов незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ в Калининградской области на 20 % от уровня 2005 г.

Интерес представляет также распоряжение Правительства Удмуртской Республики от 6 апреля 2009 г., в котором предусмотрены комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту [20].

В рамках программы предполагается: проведение ряда мероприятий по своевременному выявлению причин и условий, способствующих распространению наркомании и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, снижению распространенности незаконного потребления наркотиков, а также наркомании и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков; совершенствование системы раннего выявления незаконных потребителей наркотиков; осуществление мониторинга наркотической ситуации в республике; формирование системы реабилитации наркозависимых и увеличению числа больных наркоманией, прошедших лечение и реабилитацию, длительность ремиссии у которых составляет не менее трех лет; внедрение новых форм и методов лечения и реабилитации больных наркоманией; подготовка специалистов в области профилактики, лечения и реабилитации больных наркоманией; развитие межведомственного и межрегионального сотрудничества, включая обмен соответствующим опытом, в сфере выявления, профилактики, лечения и реабилитации больных наркоманией, а также организация и проведение мероприятий с группой повышенного риска немедицинского потребления наркотиков и осуществление мероприятий, направленных на антинаркотическую пропаганду; расширение использования социальной рекламы, возможностей средств массовой информации с целью привлечения населения к здоровому образу жизни. В рамках данных мероприятий важным является привлечение общественных объединений и религиозных конфессий к борьбе с наркоманией и поддержка добровольческого (волонтерского) движения по профилактике наркомании.

Учитывая опыт регионов и в целях совершенствования наркологической помощи лицам, страдающим алкогольной и наркотической зависимостью, в рамках Иркутской областной государственной социальной программы «Комплексные меры профилактики злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами» на 2008—2010 гг. рекомендуется:

1. Предусмотреть дополнительные меры по организации работы с детьми и молодежью по месту жительства учебы, работы и т. д. с целью профилактики наркомании, алкоголизма, токсикомании и табакокурения, в том числе путем обеспечения занятости молодежи, поддержки детских и юношеских организаций, добровольческого (волонтерского) движения по профилактике наркомании, токсикомании, алкоголизма и табакокурения.

2. Предусмотреть дополнительные меры по диагностике, лечению и реабилитации лиц, страдающих наркологической и алкогольной зависимостью, включая меры по внедрению новых методов и средств диагностики, лечению и медицинской и социально-психологической реабилитации больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией, в том числе:

— открытие реабилитационного центра и межрайонных наркологических диспансеров с

реабилитационными центрами для лиц, потребляющих психотропные вещества;

— организация курсов усовершенствования врачей-наркологов по новейшим методикам лечения от наркотической зависимости;

— открытие кабинетов анонимного наркологического приема граждан;

— приобретение медикаментов, одноразовых шприцев и тест-систем для определения содержания наркотических веществ у лиц, потребляющих психотропные вещества, в наркологических учреждениях субъектов Российской Федерации;

— создание диагностических передвижных наркологических лабораторий;

— укрепление материально-технической базы наркологических учреждений, открытие отделения реанимации и отделения по детоксикации больных наркоманией;

— проведение химико-токсикологических исследований биологических жидкостей организма человека (кровь, моча, слюна) на наличие алкоголя и его суррогатов, наркотических средств, психотропных и других токсических веществ, вызывающих опьянение, интоксикацию, а также альтернативных объектов на наличие наркотических средств, психотропных и других токсических веществ, вызывающих опьянение, интоксикацию;

— приобретение современных лекарственных препаратов для противорецидивного лечения, способствующего формированию качественных и длительных ремиссий;

— приобретение диагностических тестов Мультест (морфин, марихуана, кокаин, метамфетамин, амфетамин, бензодеазепин) для определения наркотиков в биологических средах человека.

3. Предусмотреть дополнительные меры по пресечению незаконного оборота наркотиков, в том числе обеспечение контроля за хранением, распределением и реализацией наркотиков, обнаружение незаконных посевов наркокультур, уничтожение очагов произрастания мака и дикой конопли, а именно:

— обнаружение незаконных посевов наркокультур;

— уничтожение очагов произрастания мака и дикой конопли;

— осуществление в установленном порядке проверок по соблюдению правил учета, хранения, отпуска, перевозки и пересылки наркотических средств в местах их легального оборота, принятие мер по оптимизации количества аптек и иных объектов, которым разрешена реализация наркосодержащих препаратов, и сокращению числа лиц, имеющих к ним доступ;

— техническое укрепление и оборудование двухрубежной защитой объектов хранения наркотических средств, а также принятие под вневедомственную охрану мест хранения наркотических средств;

— контроль за обоснованностью списания наркотических средств с истекшими сроками хранения при участии в установленном порядке сотрудников органов Управления Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Иркутской области на объектах независимо от их ведомственной и имущественной принадлежности;

— обеспечение и контроль за централизованной доставкой наркотических средств с аптечных складов и иных мест хранения в лечебно-профилактические учреждения области;

— контроль за выполнением онкологической службой инструкций о порядке назначения и использования наркотических средств больными на дому.

4. Предусмотреть дополнительные меры по созданию системы мониторинга распространения наркомании, а именно — проведение мониторинга наркотической ситуации в Иркутской области, в том числе:

— изучение уровня распространенности наркотических средств и потребления психотропных, наркотических средств и психотропных веществ в подростково-молодежной среде;

— проведение социального эксперимента по профилактике наркомании и пропаганде здорового образа жизни в муниципальных районах и городских округах;

— изучение медико-социальных и психолого-педагогических аспектов первичной и вторичной профилактики наркомании, токсикомании и алкоголизма среди молодежи;

— разработка и издание методических рекомендаций, учебных пособий и сборников;

— разработка и реализация информационной стратегии антинаркотической и антиалкогольной пропаганды среди населения;

— создание и демонстрация документальных фильмов, репортажей и видеороликов антинаркотической и антиалкогольной тематики.

5. Предусмотреть дополнительные меры по созданию системы подготовки специалистов в области, диагностики, профилактики и лечения наркомании, токсикомании и алкоголизма.

6. Предусмотреть дополнительные меры по

обеспечению работников правоохранительных органов, медицинских и иных учреждений, представителей общественных объединений овладением эффективными методами профилактики наркомании, алкоголизма и токсикомании.

7. Предусмотреть дополнительные меры по совершенствованию межведомственного сотрудничества в области противодействия злоупотребления наркотиков и алкоголя, табачных изделий и их незаконному обороту, в том числе:

— осуществление взаимодействия с правоохранительными органами субъектов Российской Федерации по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков;

— проведение рабочих встреч с руководством УФСКН, УФСБ, УВД Российской Федерации по Красноярскому краю, Республике Бурятия, Республике Саха (Якутия), Республике Тыва, Забайкальскому краю;

— развитие международного сотрудничества в сфере повышения квалификации специалистов, работающих в области профилактики наркомании, токсикомании и алкоголизма и борьбы с их незаконным оборотом.

8. Разработать комплексные программы профилактики и снижения уровня злоупотребления наркотиками, алкогольными и табачными изделиями в школах путем привлечения родителей, местных служб, оказывающих услуги в области здравоохранения и контролирующих оборот наркотиков, органов правопорядка и самих учащихся к выработке школьной политики по борьбе с наркоманией, алкоголизмом и табакокурением. При этом школьная политика в данной области должна включать в себя:

1) разработку содержания, планирование и введение в школьную учебную программу курсов просветительского характера, направленных на профилактику табакокурения, антинаркотического, антиалкогольного просвещения;

2) создание в школе безопасной и способствующей охране здоровья обстановки, в том числе обеспечение медицинского ухода, консультаций и поддержки для всех учащихся, а также создание атмосферы сотрудничества между персоналом, школьниками, родителями и профессионалами в соответствующей области специализированными учреждениями, включая правоохранительные органы;

3) повышение квалификации, обучение соответствующего персонала;

4) информирование и поддержку родителей, особенно родителей школьников, злоупотребляющих наркотиками, алкоголем и табаком.

---

1. Постановление администрации Новгородской области от 28 марта 2008 г. № 95 «О целевой программе «Комплексные меры противодействия наркомании, токсикомании, алкоголизму и табакокурению в Новгородской области на 2008—2010 годы» (в ред. от 26 июня 2008 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. Рос. газ. 1998. 15 янв.

3. СЗ РФ. 2005. № 38, ст. 3820.

4. Официальные документы в образовании. 2005. № 31.

5. Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2007. № 34. Т. 1; 2008. № 3. Т. 2.

6. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. Там же.

8. Закон Республики Хакасия от 3 декабря 2003 г. № 75 (в ред. от 6 мая 2004 г.) «О профилактике наркомании, токсикомании, алкоголизма и реабилитации лиц с наркотической и алкогольной зависимостью на территории Республики Хакасия»; Закон Республики Тыва от 17 августа 1999 г. № 263 (в ред. от 8 августа 2001 г.) «Об основах государственной политики в сфере профилактики алкоголизма, наркомании и токсикомании в Республике Тыва»; Закон Республики Башкортостан от 15 июля 2005 г. № 202-З «О профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании в Республике Башкортостан»; Закон Республики Бурятия от 3 июля 2006 г. №1740-III (в ред. от 16 марта 2009 г.) «О профилактике наркомании, токсикомании и алкоголизма в Республике Бурятия»; Закон Республики Дагестан от 12 октября 2005 г. № 33 (в ред. от 3 октября 2007 г.) «О профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании в Республике Дагестан»; Закон Республики Марий Эл от 2 декабря 2008 г. № 69-З «О профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании в Республике Марий Эл»; Закон Республики Мордовия от 4 февраля 2009 г. № 11-З «О профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании в Республике Мордовия»; Закон Мурманской области от 4 июля 2001 г. № 287-01-ЗМО (в ред. от 22 февраля 2008 г.) «Об основах организации комплексной профилактики наркомании, токсикомании и алкоголизма в Мурманской области»; Закон Ульяновской области от 1 июля 2008 г. № 123-ЗО (в ред. от 5 ноября 2008 г.) «О профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании на территории Ульяновской области» (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

9. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

10. Там же.

11. В Республике Дагестан принят Закон от 1 ноября 2005 г. № 45 «Об утверждении республиканской целевой программы «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту» (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

13. Там же.

14. Там же.

15. Указ Президента Республики Башкортостан от 22 декабря 2006 г. № УП-617 «Об утверждении программы по противодействию злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Республике Башкортостан на 2007—2009 годы». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

16. Постановление Кабинета министров Республики Адыгея от 14 октября 2008 г. № 168 «О республиканской целевой программе «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Республике Адыгея» на 2009—2010 годы». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

17. Постановление Правительства Республики Ингушетия от 19 декабря 2008 г. № 286 «Об утверждении республиканской целевой программы «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2009—2010 годы». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

18. Постановление Думы Воронежской области от 22 декабря 2006 г. № 698-IV-ОД «Об областной целевой программе «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2007—2010 годы» (проект № 137-4-ПП)». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

19. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

20. Распоряжение Правительства Удмуртской Республики от 6 апреля 2009 г. № 211-р «О разработке проекта республиканской целевой программы «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Удмуртской Республике на 2010—2014 годы». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».



«АКАДЕМИЧЕСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ»

Издается с 2000 года. Выходит четыре раза в год.

Журнал учрежден в 2000 году автономной некоммерческой организацией «Институт правовой политики», издается при участии Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского».

В «Академическом юридическом журнале» публикуются научные статьи и иные материалы по общетеоретическим и отраслевым правовым проблемам. Председатель редакционного совета журнала — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации Виктор Васильевич Игнатенко.

С электронными версиями статей и иных материалов, опубликованных в журнале, можно ознакомиться на сайте Института законодательства и правовой информации www.izpi.ru.
Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).
Электронная версия журнала размещена в Российской универсальной научной электронной библиотеке — www.elibrary.ru.

С.А. Хвалёв

Правовое регулирование по вопросам границ, состава и режима пригородных зон: аналитический обзор

1. Федеральное законодательство

Правовое регулирование пригородных зон носит межотраслевой характер. Общественные отношения, связанные с использованием пригородных зон, регулируются различными нормативными правовыми актами, относящимися к земельному, водному, лесному, градостроительному, природоохранному законодательству Российской Федерации. Вследствие такой комплексности правового регулирования категория пригородных зон находится в тесной связи с иными правовыми категориями, что также обусловливает ее сущность и функциональное предназначение.

Основным федеральным нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения, связанные с организацией и использованием пригородных зон, является Земельный кодекс Российской Федерации (далее — ЗК РФ). Согласно п. 1 ст. 86 ЗК РФ *под пригородными зонами понимаются земли, находящиеся за границами населенных пунктов, составляющие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию и не входящие в состав земель иных поселений.* В рамках пригородных зон выделяются территории сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города. Границы и правовой режим пригородных зон утверждаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 86 ЗК РФ).

Использование пригородных зон, наряду с земельным законодательством, регламентируется Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-I «О недрах» [1] (далее — Закон «О недрах»), согласно которому субъекты Российской Федерации обладают нормотворческой компетенцией исключительно в отношении установления порядка организации и пользования на территории соответствующих регионов недрами, содержащими общераспространенные полезные ископаемые*.

В Законе «О недрах» установлены общие ограничения недропользования в связи с различными обстоятельствами, в том числе и ограничения использования недр как следствие особенностей режимов тех или иных территорий. Так, в соответствии со ст. 8 Закона «О недрах» пользование недрами на территориях пригородных зон может быть частично или полностью запрещено в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде.

Регулирование общественных отношений, связанных с организацией и использованием пригородных зеленых зон, осуществляется Лесным кодексом Российской Федерации (далее — ЛК РФ). Зеленые зоны в соответствии с лесным законодательством представляют собой защитные леса, которые подлежат особому освоению в связи с выполнением ими средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями (ст. 12, 102, 105 ЛК РФ).

Согласно ст. 105 ЛК РФ в зеленых зонах запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством.

---

* Так, в соответствии со ст. 18 Закона «О недрах» порядок предоставления недр для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, порядок пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Выборочные рубки лесных насаждений в лесах, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, проводятся только в целях вырубки погибших и поврежденных лесных насаждений. В зеленых зонах запрещается: использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях; ведение охотничьего хозяйства; ведение сельского хозяйства; разработка месторождений полезных ископаемых; размещение объектов капитального строительства, за исключением лесных троп, гидротехнических сооружений (ч. 3 ст. 105 ЛК РФ) [2].

Таким образом, как видно из системного анализа федерального законодательства, пригородные зоны представляют собой объекты комплексного регулирования. При этом на федеральном уровне установлен ряд запретов на осуществление в пригородных зонах определенных видов хозяйственной деятельности.

2. Законодательство субъектов Российской Федерации

Законодательные акты по вопросам пригородных зон приняты и действуют во многих субъектах Российской Федерации. В одних субъектах принимаются законы, регулирующие общественные отношения, связанные с организацией и использованием отдельных пригородных зон различных муниципальных образований (административно-территориальных единиц), — специальное регулирование. В других субъектах приняты комплексные законы, регулирующие общий (единый) порядок образования и пользования пригородными зонами, — комплексное регулирование [3], на основе которых принимаются специальные законы. В субъектах Российской Федерации осуществляется и подзаконное правовое регулирование организации и использования пригородных зон [4].

Исследование законов субъектов Российской Федерации показывает, что регулирование соответствующих общественных отношений направлено на решение следующих вопросов:

— регламентация состава пригородных зон;

— установление границ пригородных зон;

— определение правового режима пригородных зон;

— особенности распоряжения земельными участками в рамках пригородных зон, а также специфика разработки градостроительной документации;

— компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в вопросах организации и управления пригородными зонами;

— иные вопросы в области организации и использования пригородных зон.

Регламентация состава пригородных зон законами субъектов Российской Федерации. Регулируя данный вопрос, комплексные законы субъектов Российской Федерации дублируют положения федерального законодательства. В частности, в таких законах указывается, что в состав пригородных зон могут включаться земли, находящиеся за пределами городов, образующие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию и не входящие в состав земель иных поселений (населенных пунктов). В составе пригородных зон могут выделяться зеленые зоны, которые выполняют санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции и в границах которых запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на окружающую среду.

В законах, определяющих границы и правовой режим конкретных пригородных зон, устанавливается, что в пригородных зонах выделяются территории сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города [5].

В законах Свердловской области установлено, что границы выделяемых в составе пригородной зоны территорий сельскохозяйственного производства, зон отдыха населения, резервных земель для развития города, зеленых зон утверждаются и изменяются нормативными правовыми актами области, принимаемыми Правительством области.

Следует отметить особенность регулирования состава пригородных зон, установленную Законом Республики Марий Эл от 20 октября 2008 г. № 49-З «О границах и правовом режиме пригородной зоны города Йошкар-Ола». Согласно закону территории сельскохозяйственного производства в составе пригородной зоны города могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, создания и расширения крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, ведения садоводства, животноводства, огородничества, сенокошения, выпаса скота, в научно-исследовательских, учебных и иных связанных

с сельскохозяйственным производством целях. Зоны отдыха населения в составе пригородной зоны города предназначаются и используются для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан. Резервные земли для развития города в составе пригородной зоны предназначены и используются для застройки и развития города (ст. 2).

Установление границ пригородных зон законами субъектов Российской Федерации. В законах субъектов Российской Федерации, как правило, определяется, что границы пригородных зон утверждаются (изменяются) законами субъектов Российской Федерации с учетом численности населения соответствующего города, единства социальной, природной и хозяйственной территории города и пригородных зон, перспектив развития города.

В Законе Нижегородской области от 5 декабря 2008 г. № 172-З «О пригородных зонах городов в Нижегородской области» указано, что границы пригородных зон утверждаются также с учетом необходимости обеспечения потребностей населения города в продукции сельскохозяйственного производства, в отдыхе, перспективы развития города, обеспечения санитарных, санитарно-гигиенических и рекреационных функций, лесистости прилегающих территорий, состояния атмосферного воздуха и иных условий (ст. 7).

Общим для комплексного регулирования отношений, связанных с организацией пригородных зон, является то, что границы пригородных зон отражаются в схеме территориального планирования регионов, документах территориального планирования муниципальных образований, в схемах планируемого развития и размещения особо охраняемых природных территорий регионального значения, в территориальных комплексных схемах охраны природы, а также в проектах землеустройства и лесоустройства.

Так, в Законе Нижегородской области от 5 декабря 2008 г № 172-З «О пригородных зонах городов в Нижегородской области» установлено, что границы выделяемых в составе пригородных зон функциональных зон утверждаются в соответствии с законодательством, в том числе с учетом их назначения и параметров планируемого развития, определенных документами территориального планирования муниципальных образований в области, а также исторически сложившихся социальных, природных и хозяйственных связей города с прилегающей территорией. В случае если утверждение или изменение границы пригородной зоны связано с необходимостью изменения границ муниципальных образований, закон области, утверждающий или изменяющий границу пригородной зоны, должен вступать в силу после вступления в силу в установленном порядке закона области об изменении соответствующих границ муниципальных образований (ст. 7).

Анализ специального законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что законы, устанавливающие границы и правовой режим конкретных пригородных зон, в приложениях содержат утвержденные схемы, планы, графические изображения границ соответствующих пригородных зон [6].

Определение правового режима пригородных зон законами субъектов Российской Федерации. Согласно комплексным законам субъектов Российской Федерации правовой режим пригородных зон устанавливается и изменяется законами субъектов Российской Федерации.

Например, в Законе Нижегородской области от 5 декабря 2008 г № 172-З «О пригородных зонах городов в Нижегородской области» регламентировано, что при определении правового режима пригородной зоны в зависимости от целевого назначения и разрешенного использования устанавливаются особенности правового режима: территорий сельскохозяйственного производства; зон отдыха населения; резервных земель для развития города; зеленых зон. Законом определяются также цели использования отдельных территорий в рамках пригородных зон (ст. 8).

Аналогичные положения в отношении правовых режимов пригородных зон содержатся в специальных законах субъектов Российской Федерации.

Особенности распоряжения земельными участками в рамках пригородных зон, а также специфика разработки градостроительной документации. В специальных законах субъектов Российской Федерации подобные вопросы не регламентируются. Общие начала такого регулирования установлены в региональных комплексных законах. Например, в ст. 10 Закона Нижегородской области от 5 декабря 2008 г. № 172-З «О пригородных зонах городов в Нижегородской области» определено, что в границах пригородной зоны города Нижний Новгород распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется

уполномоченными органами исполнительной власти области и органами местного самоуправления города в пределах полномочий, определенных законодательством области.

В отношении градостроительной документации в комплексных законах субъектов Российской Федерации содержатся схожие положения, смысл которых сводится к тому, что органы местного самоуправления муниципальных образований субъектов Российской Федерации при разработке и утверждении документов территориального планирования, правил землепользования и застройки соответствующих муниципальных образований обеспечивают соблюдение установленных региональными законами границ и правовых режимов пригородных зон.

Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в вопросах организации и управления пригородными зонами. Как правило, вопросы, связанные с правами и обязанностями региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления, регламентируются на уровне комплексных законодательных актов субъектов Российской Федерации. В частности, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы об утверждении и изменении границ и правовых режимов пригородных зон, осуществляют контроль за исполнением законов о пригородных зонах, а также выполняют иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации определяют основные направления социально-экономической политики регионов в сфере развития и использования пригородных зон, вносят на рассмотрение законодательных (представительных) органов проекты законов об утверждении (изменении) границ и правовых режимов пригородных зон, осуществляют иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно действующему региональному законодательству к компетенции высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится: осуществление полномочий по обеспечению реализации на территории субъектов Российской Федерации основных направлений социально-экономической политики в сфере развития и использования пригородных зон; организация разработки проектов законов о пригородных зонах; разработка программ использования и охраны земель, находящихся в пригородных зонах; утверждение схем территориального планирования субъектов Российской Федерации; организация разработки региональных и межмуниципальных целевых программ развития и использования пригородных зон и т. д.

В комплексных законах субъектов Российской Федерации определяются также права и обязанности уполномоченных органов государственной власти в области организации и управления пригородными зонами, устанавливаются полномочия органов местного самоуправления соответствующих субъектов Российской Федерации в данной сфере.

Иные вопросы в области организации и пользования пригородными зонами, регулируемые законами субъектов Российской Федерации. Согласно ст. 2 Закона Нижегородской области от 5 декабря 2008 г. № 172-З «О пригородных зонах городов в Нижегородской области» утверждение и изменение границ и правового режима пригородных зон осуществляются законами области для решения следующих задач: развитие и размещение в пригородных зонах объектов сельскохозяйственного производства для обеспечения населения городов его продукцией; создание в пригородных зонах условий для отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности, лечения населения городов; резервирование земель для устойчивого развития городов; сохранение окружающей среды; улучшение микроклимата, состояния атмосферного воздуха и санитарно-гигиенических условий в городах; сохранение территорий пригородных зон, занятых лесами и лесопарками; повышение их экологической значимости и рекреационной ценности; рациональное использование ценных природных ландшафтов и их охрана; ограничение рекреационных нагрузок на ландшафт в соответствии с его устойчивостью.

Следует обратить внимание на ряд положений Закона Еврейской автономной области от 4 июля 2008 г. № 405-ОЗ «О порядке утверждения и изменения границ и правового режима пригородных зон в Еврейской автономной области». Если в иных комплексных законах в отношении утверждения, изменения границ и правовых режимов пригородных зон содержатся общие положения о том, что такие действия осуществляются посредством принятия

законодательных актов субъектов Российской Федерации, то в Законе Еврейской автономной области процедуре утверждения и изменения границ и правовых режимов пригородных зон уделено значительное внимание. Так, в ст. 1 закона определен перечень субъектов, которые могут инициировать процесс установления или изменения границ и правовых режимов пригородных зон, а ст. 2 достаточно подробно регламентируются сроки и порядок рассмотрения соответствующих заявлений.

Анализ законодательства Российской Федерации показал, что пригородные зоны выполняют следующие функции: территориальное развитие городов; обеспечение экологической и санитарно-гигиенической безопасности городов; защита природных и градостроительных объектов; обеспечение возможности отдыха населения городов. Правовое регулирование в субъектах Российской Федерации вопросов организации и использования подобных зон имеет большое значение в создании условий реализации конституционных прав человека и гражданина.

---

1. СЗ РФ. 1995. № 10, ст. 823.

2. Более подробное регулирование соответствующих общественных отношений на федеральном уровне осуществляется постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 2007 г. № 377 «О правилах проведения лесоустройства» (СЗ РФ. 2007. № 26, ст. 3182), приказом Министерства природных ресурсов от 6 февраля 2008 г. № 31 «Об утверждении Лесоустроительной инструкции» (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 28), приказом Министерства природных ресурсов от 8 июня 2007 г. № 48 «Об утверждении порядка исчисления расчетной лесосеки» (Там же. 2007. № 29), приказом Министерства природных ресурсов от 10 мая 2007 г. № 123 «Об утверждении правил использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов» (Там же. 2007. № 24).

3. См., например: Закон Нижегородской области от 5 декабря 2008 г. № 172-З «О пригородных зонах городов в Нижегородской области» // Нижегородские новости 2008. 13 дек.; Закон Еврейской автономной области от 4 июля 2008 г. № 405-ОЗ «О порядке утверждения и изменения границ и правового режима пригородных зон в Еврейской автономной области» // Биробиджанер Штерн. 2008. 10 июля.

4. См., например: постановление Правительства Свердловской области от 11 августа 2008 г. № 823-ПП «Об утверждении границ территорий сельскохозяйственного производства, зон отдыха населения, резервных земель для развития города Сысерти, зеленых зон в составе пригородных зон города Сысерти Сысертского городского округа» // Собрание законодательства Свердловской области. 2008. № 8-1, ст. 1245; постановление Правительства Кировской области от 27 августа 2007 г. № 104/ 361 «Об утверждении режима особой охраны зеленой зоны города Кирова, Кирово-Чепецка и Слободского» // Вести. Киров, 2007. № 105 (1101).

5. См., например: ст. 3 Закона Свердловской области от 29 апреля 2008 г. № 18-ОЗ «О границах, составе и правовом режиме пригородной зоны города Нижний Тагил» // Областная газета. 2008. № 142; ст. 4 Закона Костромской области от 20 октября 2008 г. № 379-ЗКО «О границах и правовом режиме пригородной зоны города Буя Костромской области» // СП — нормативные документы. 2008. № 49; ст. 4 Закона Костромской области от 20 октября 2008 г. № 378-4-ЗКО «О границах и правовом режиме пригородной зоны Мантурово Костромской области» // Там же; ст. 2 Закона Кемеровской области от 18 декабря 2008 г. № 26-ОЗ «О границе, составе и правовом режиме пригородной зоны города Таштагола» // Кузбасс. 2008. № 236.

6. См., например: Закон Свердловской области от 12 июля 2008 г. № 76-ОЗ «О границах, составе и правовом режиме пригородной зоны города Первоуральск» // Областная газета. 2008. № 232-241; Закон Республики Марий Эл от 20 октября 2008 г. № 49 «О границах и правовом режиме пригородной зоны города Йошкар-Олы» // Марийская правда. 2008. № 199; Закон Ленинградской области от 3 июля 2008 г. № 89-оз «Об установлении границ и правового режима пригородной зоны города Приозерска муниципального образования Приозерское городское поселение муниципального образования Приозерский муниципальный район Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2008. № 48; Закон Ленинградской области от 3 июля 2008 г. № 86-оз «Об установлении границ и правового режима пригородной зоны города Высоцка муниципального образования «Высоцкое городское поселение» Выборгского района Ленинградской области» // Там же.

О.Н. Шишпарёнок

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы статьи 14 Закона Иркутской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области»

Из Закона Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 122-оз «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области» [1]

Статья 14. Гарантии, предоставляемые выборному лицу местного самоуправления, осуществлявшему полномочия на постоянной основе, при прекращении его полномочий

1. Уставом муниципального образования может устанавливаться за счет средств соответствующего местного бюджета единовременная выплата выборному лицу местного самоуправления, осуществлявшему полномочия на постоянной основе, при прекращении его полномочий в следующих случаях:

1) окончания срока полномочий и неизбрания на новый срок полномочий;

2) отставки по собственному желанию, в том числе по состоянию здоровья, при осуществлении лицом полномочий выборного лица местного самоуправления не менее одного срока, на который оно было избрано;

3) преобразования муниципального образования, а также в случае упразднения муниципального образования.

2. В соответствии с уставом муниципального образования лицу, осуществлявшему полномочия выборного лица местного самоуправления на постоянной основе и прекратившему свои полномочия в случаях, предусмотренных в части 1 настоящей статьи, может производиться ежемесячная выплата до устройства на новое место работы в размере его месячной оплаты труда на день прекращения полномочий, но в течение не более трех месяцев со дня прекращения полномочий. Если на новом месте работы размер оплаты труда указанного лица ниже прежнего, то может производиться ежемесячная доплата до уровня размера его месячной оплаты труда на день прекращения полномочий, но в течение не более трех месяцев со дня прекращения полномочий.

Уставом муниципального образования может быть установлена иная, чем указанная выше, продолжительность осуществления указанных выплат.

Указанные в настоящей части выплаты осуществляются за счет средств соответствующего местного бюджета в порядке, предусмотренном муниципальными правовыми актами.

3. Гарантии, устанавливаемые в соответствии с частями 1 и 2 настоящей статьи, не предоставляются в случаях досрочного прекращения полномочий в связи с отрешением выборного лица местного самоуправления от должности Губернатором Иркутской области, отзывом главы муниципального образования избирателями или вступлением в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда, а также в случае принятия закона Иркутской области о роспуске представительного органа муниципального образования по основаниям, установленным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно п. 2 ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [2] профилактика коррупции осуществляется путем применения, в частности, такой меры, как антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов. Правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения закреплены Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [3].

1. Правовая основа принятия Закона Иркутской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области».

Закон Иркутской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления,

выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области» принят в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4] и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5].

Согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Как указано в ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации, по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. В соответствии с подп. «б» п. 1 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Частью 5.1 ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится в том числе правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных указанным выше Федеральным законом (ч. 1 ст. 6).

2. Анализ содержания ч. 2 ст. 14 Закона Иркутской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области».

2.1. Законом Иркутской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области» закреплены гарантии, предоставляемые выборному лицу местного самоуправления, осуществлявшему полномочия на постоянной основе, при прекращении его полномочий (ст. 14). Данная норма распространяет свое действие на выборных лиц местного самоуправления, прекративших исполнение своих полномочий и не состоящих в соответствующих трудовых отношениях.

Согласно ст. 15 Трудового кодекса Российской Федерации трудовые отношения — это отношения, основанные на соглашении между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату трудовой функции (работы по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретного вида поручаемой работнику работы), подчинении работника правилам внутреннего трудового распорядка при обеспечении работодателем условий труда, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором.

Руководствуясь данной нормой Трудового кодекса Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что отношения, которые урегулированы ст. 14 Закона Иркутской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области», не являются трудовыми, так как эта статья распространяется на выборных лиц местного самоуправления, прекративших работу по соответствующей должности. Следовательно, при установлении положений, содержащихся в ст. 14 указанного Закона Иркутской области, законодатель Иркутской области не нарушил ст. 6 Трудового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой разграничиваются полномочия между федеральными органами госу-

дарственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

2.2. В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12 Конституции Российской Федерации). В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.

Согласно п. 1 ст. 9 Бюджетного кодекса Российской Федерации установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования относится к бюджетным полномочиям муниципальных образований. Одним из принципов бюджетной системы является принцип самостоятельности бюджетов (ст. 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Данный принцип означает, в частности, право органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации), а также недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации либо одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов, а равно без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств (ст. 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Как указано в п. 1 ст. 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации, расходные обязательства муниципального образования возникают в том числе в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления. При этом такие расходные обязательства муниципального образования устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета (п. 2 ст. 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Из изложенного следует, что законодатель субъекта Российской Федерации не вправе устанавливать императивные правовые нормы, касающиеся расходных обязательств муниципальных образований, поскольку такое правовое регулирование будет рассматриваться как вмешательство субъекта Российской Федерации в деятельность муниципального образования, что является недопустимым.

Таким образом, в рамках законодательного регулирования гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, которые устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, региональный законодатель вправе вводить лишь положения, носящие диспозитивный характер. Данный вывод позволяет признать правомерным и обоснованным использование в ст. 14 Закона Иркутской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области» таких формулировок, как «может устанавливаться», «может производиться», «может быть установлена».

В связи с этим закрепленные абзацем первым ч. 1 ст. 14 указанного Закона Иркутской области пределы усмотрения муниципальных образований при установлении единовременных выплат выборным лицам местного самоуправления, осуществлявшим полномочия на постоянной основе, при прекращении их полномочий следует признать обоснованными и не являющимися коррупциогенными факторами. Коррупциогенными же факторами, как указано в ч. 2 ст. 1 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», являются лишь такие положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), которые устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

2.3. В ч. 2 ст. 14 рассматриваемого Закона Иркутской области определены предельные сроки, в течение которых производятся выплаты выборным лицам местного самоуправления, осуществлявшим полномочия на постоянной основе, при прекращении их полномочий. При этом в абзаце втором ч. 2 ст. 14 определено, что уставом муниципального образования может быть установлена иная продолжительность осуществления указанных выплат.

Анализ данной нормы позволяет сделать вывод о том, что абзац второй ч. 2 ст. 14 рассматриваемого Закона Иркутской области может послужить коррупциогенным фактором в силу того, что не включает в себя определенные условия, при которых закрепленные абзацем первым ч. 2 этой же статьи сроки могут быть изменены уставом муниципального образования. Вместе с тем субъект Российской Федерации не вправе предусматривать такие строго установленные условия, так как муниципальные образования обладают самостоятельностью при решении вопросов о сроках, в течение которых осуществляются выплаты выборным лицам местного самоуправления, осуществлявшим полномочия на постоянной основе, при прекращении их полномочий.

Согласно ч. 3 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. При этом структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 34).

В связи с тем, что субъектом Российской Федерации не могут устанавливаться четко определенные сроки данных выплат и условия, при которых названные сроки могут быть изменены уставом муниципального образования, а также в целях исключения возможности проявления коррупции при применении данной нормы предлагается исключить абзац второй ч. 2 ст. 14 Закона Иркутской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области».

3. Выводы по результатам антикоррупционной экспертизы ст. 14 Закона Иркутской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области».

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что абзац первый ч. 2 ст. 14 Закона Иркутской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области» не содержит коррупциогенных факторов, так как предусмотренные им пределы усмотрения муниципальных образований являются обоснованными и установлены в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Абзац второй ч. 2 ст. 14 указанного Закона Иркутской области включает в себя коррупциогенный фактор, поскольку закрепляет необоснованно широкие пределы усмотрения муниципальных образований при установлении продолжительности соответствующих выплат выборным лицам местного самоуправления, осуществлявшим полномочия на постоянной основе, при прекращении их полномочий. Наличие такого фактора требует внесения изменений в ч. 2 ст. 14 Закона Иркутской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области» путем исключения абзаца второго.

Заключение выполнено по запросу Законодательного Собрания Иркутской области.

---

1. Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2009. № 4. Т. 1.
2. СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.
3. Там же. 2009. № 29, ст. 3609.
4. Там же. 1999. № 42, ст. 5005.
5. Там же. 2003. № 40, ст. 3822.

С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент
М.Г. Тирских, кандидат юридических наук

Модельный закон субъекта Российской Федерации «О статусе административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации»

Модельный закон субъекта Российской Федерации направлен на урегулирование правового положения населенного пункта, наделенного статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, а также полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, решающих вопросы местного значения на территории такого населенного пункта, которые возникают в связи с особенностями этого правового положения.

Правовым основанием принятия такого закона субъекта Российской Федерации являются положения статьи 73 Конституции Российской Федерации, определяющие предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации, а также положения части 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации, определяющие виды правовых актов, принимаемых по таким предметам ведения.

Правовой основой принятия модельного закона субъекта Российской Федерации также являются: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части регулирования полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации бюджету муниципального образования.

Модельный закон состоит из 11 статей, деления на главы не имеет.

Статья 1. Отношения, регулируемые настоящим Законом

1. Настоящий Закон определяет правовое положение населенного пункта, наделенного статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации.

2. Под статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации понимается правовое положение населенного пункта, обусловленное особенностями полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, решающих вопросы местного значения на территории данного населенного пункта (далее — органов местного самоуправления), осуществляемых для реализации функций, предусмотренных частью 2 статьи 4 настоящего Закона.

Статья 2. Правовое регулирование статуса административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации

1. Статус административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации определяется настоящим Законом.

Статус административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации может определяться уставом муниципального образования, на территории которого находится населенный пункт, наделенный статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, в соответствии с настоящим Законом.

2. Не урегулированные настоящим Законом

отношения, возникающие в связи с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации между органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, регулируются договорами и соглашениями, заключаемыми между указанными органами.

Договоры и соглашения, предусмотренные настоящей частью, не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации и уставу муниципального образования, на территории которого находится населенный пункт, наделенный статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации.

Статья 3. Административный центр (столица) субъекта Российской Федерации

1. Административный центр (столица) субъекта Российской Федерации является местом нахождения высшего законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, Избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, органа финансового контроля субъекта Российской Федерации.

(Вариант: 1. Административный центр (столица) субъекта Российской Федерации является местом нахождения высшего законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, органа финансового контроля субъекта Российской Федерации, уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации).

В административном центре (столице) субъекта Российской Федерации могут находиться иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации и иные государственные органы субъекта Российской Федерации, территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти, представительства субъектов Российской Федерации, иностранных государств, международных и межправительственных организаций, органов управления организаций, обеспечивающих деятельность органов государственной власти по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения субъекта Российской Федерации и Российской Федерации, а также иные организации.

2. Территорией административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации является территория населенного пункта, наделенного статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации.

Статья 4. Функции административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации

1. Функции административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации — основные направления деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, связанной с особым правовым режимом населенного пункта, наделенного статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, и не характерной для иных населенных пунктов субъекта Российской Федерации.

Функции административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации осуществляются в целях обеспечения оптимальной организации и функционирования органов государственной власти субъекта Российской Федерации и иных субъектов, предусмотренных частью 1 статьи 3 настоящего Закона, а также обеспечения состояния населенного пункта, наделенного статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, формирующего благоприятный образ субъекта Российской Федерации.

2. Функциями административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации являются:

1) предоставление необходимых условий для обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и иных субъектов, предусмотренных частью 1 статьи 3 настоящего Закона, в том числе предоставление им в пользование зе-

мельных участков, зданий и сооружений, отдельных жилых и нежилых помещений, иного недвижимого имущества, а также обеспечение коммунальными услугами, электроэнергией, газо-, водо- и теплоснабжением, связью;

2) обеспечение необходимых условий для проведения международных, общероссийских, республиканских (краевых, областных, окружных) и межмуниципальных мероприятий, в том числе принятие дополнительных мер безопасности и правопорядка;

3) обеспечение работы общественного транспорта, необходимого для обслуживания граждан, временно пребывающих в населенном пункте в связи с его статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, содействие организации гостиничного, культурно-развлекательного и иного обслуживания граждан, предоставление им иных услуг, связанных с временным пребыванием на территории административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

4) развитие и содержание транспортной инфраструктуры административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, в том числе автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений, на современном техническом уровне, обеспечивающем нормальное функционирование органов государственной власти субъекта Российской Федерации и иных субъектов, предусмотренных частью 1 статьи 3 настоящего Закона;

5) обеспечение необходимых условий для строительства, реконструкции, содержания на территории административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации зданий и сооружений, необходимых для развития населенного пункта как административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, содействие в осуществлении градостроительной и жилищной политики на территории административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

6) осуществление мероприятий по развитию рынков недвижимости, ценных бумаг, финансовых, информационных и юридических услуг, создание иных условий для роста деловой активности и повышения инвестиционной привлекательности субъекта Российской Федерации;

7) установление и поддержание связей с международными, зарубежными правительственными и неправительственными организациями, а также городами и другими муниципальными образованиями;

8) иные направления деятельности, вытекающие из статуса административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации.

3. Осуществление функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации не может ограничивать осуществление основных функций населенного пункта, наделенного статусом административного центра (столицы), по обеспечению безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека.

4. Деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами, настоящим Законом, законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Статья 5. Порядок наделения населенного пункта субъекта Российской Федерации статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации и изменения места нахождения административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации

1. Статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации наделяется один из населенных пунктов субъекта Российской Федерации, обладающий развитой инженерной, транспортной и социальной инфраструктурой, достаточной для осуществления населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, предусмотренных частью 2 статьи 4 настоящего Закона.

2. Населенный пункт субъекта Российской Федерации наделяется статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

3. Место нахождения административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации может быть изменено только путем внесения изменений в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации.

Место нахождения административного

центра (столицы) субъекта Российской Федерации изменяется в порядке, определенном для внесения изменений в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, с особенностями, установленными настоящей статьей.

4. Место нахождения административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации может быть изменено в целях улучшения транспортной доступности административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации для населения, оптимизации размещения органов государственной власти субъекта Российской Федерации и иных государственных органов субъекта Российской Федерации, повышения доступности государственных услуг, оказываемых населению.

5. Решение об изменении места нахождения административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации принимается с учетом:

1) мнения населения субъекта Российской Федерации, выраженного в порядке голосования *(вариант: в порядке референдума)*;

2) географического положения населенного пункта, который предлагается наделить статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, по отношению к территории субъекта Российской Федерации;

3) видов и периодичности транспортного сообщения между населенным пунктом, который предлагается наделить статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, и административными центрами административно-территориальных образований субъекта Российской Федерации;

4) наличия или отсутствия зданий и помещений, находящихся в государственной собственности субъекта Российской Федерации, необходимых для размещения органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов субъекта Российской Федерации, предусмотренных частью 1 статьи 3 настоящего Закона;

5) наличия или отсутствия жилищного фонда, необходимого для лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, государственные должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и иных работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов, предусмотренных частью 1 статьи 3 настоящего Закона;

6) размера расходов областного бюджета, возникающих в связи с изменением места нахождения административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации.

6. Голосование по вопросу об изменении места нахождения административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации назначается и проводится в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации для проведения референдума субъекта Российской Федерации, с учетом особенностей, установленных настоящей статьей. При этом положения федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросу об изменении места нахождения административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей субъекта Российской Федерации, обладающих избирательным правом.

(Вариант: часть 6 исключить).

7. Изменение места нахождения административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, не допускается, если более половины принявших участие в голосовании жителей субъекта Российской Федерации проголосовали против такого изменения.

(Вариант: часть 7 считать частью 6).

Статья 6. Полномочия органов местного самоуправления в связи с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации

1. В связи с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации органы местного самоуправления:

1) осуществляют разработку генерального плана муниципального образования, на территории которого находится населенный пункт, наделенный статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

2) предоставляют здания и сооружения, отдельные жилые и нежилые помещения, иное недвижимое имущество, а также земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, для обеспечения деятельности

органов государственной власти субъекта Российской Федерации и иных субъектов, предусмотренных частью 1 статьи 3 настоящего Закона;

3) предоставляют транспортные, жилищно-коммунальные услуги, устуги газо-, водо- и теплоснабжения, услуги связи муниципальных предприятий, организаций, связанные с обеспечением функционирования органов государственной власти субъекта Российской Федерации и иных субъектов, предусмотренных частью 1 статьи 3 настоящего Закона, а также услуги, связанные с временным пребыванием граждан на территории административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

4) осуществляют ремонт автомобильных дорог, мостов, иных объектов транспортной инфраструктуры в черте населенного пункта, выполняющего функции административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, содержание и реконструкцию проезжей и пешеходной территории на современном техническом уровне;

5) осуществляют строительство, реконструкцию, содержание на территории административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации находящихся в муниципальной собственности объектов, необходимых для развития населенного пункта как административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

6) сохраняют, используют и популяризируют объекты культурного наследия (памятники истории и культуры), находящиеся в муниципальной собственности, охраняют объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) местного значения, расположенные на территории административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

7) организуют благоустройство и озеленение территории административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, используют, охраняют, защищают, воспроизводят городские леса, леса особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

8) устанавливают и поддерживают связи с международными, зарубежными правительственными и неправительственными организациями, а также городами и другими муниципальными образованиями;

9) реализуют иные полномочия, связанные с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации.

2. Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции, определенной Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, уставом и иными нормативными правовыми актами муниципального образования, на территории которого находится населенный пункт, наделенный статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, содействуют деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов субъекта Российской Федерации по осуществлению функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, в том числе посредством участия в разработке и реализации целевых программ субъекта Российской Федерации, затрагивающих развитие населенного пункта как административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации.

Статья 7. Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в связи с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации

1. В связи с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

1) осуществляет правовое регулирование статуса административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

2) наделяет населенный пункт субъекта Российской Федерации статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации и принимает решение об изменении места нахождения административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

3) утверждает объем субсидий, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации бюджету муниципального образования, на территории которого находится административный центр субъекта Российской Федерации, в целях содействия деятельности органов местного самоуправления по осуществлению функций административного центра

(столицы) субъекта Российской Федерации, условия и порядок их предоставления;

4) наделяет органы местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъекта Российской Федерации по осуществлению функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации и утверждает методику расчета субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления переданных полномочий;

5) реализует иные полномочия, связанные с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации.

2. В связи с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

1) утверждает и обеспечивает реализацию целевых программ субъекта Российской Федерации, в которых предусматривается развитие административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

2) определяет порядок предоставления документов и материалов органами местного самоуправления в соответствии с частью 3 статьи 9 настоящего Закона;

3) принимает решение о строительстве, реконструкции, содержании на территории административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации объектов, необходимых для развития населенного пункта как административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, на договорной основе;

4) принимает решение о реконструкции объектов, находящихся в государственной собственности субъекта Российской Федерации, в соответствии с правилами застройки в административном центре (столице) субъекта Российской Федерации, установленными органами местного самоуправления;

5) согласовывает проект генерального плана муниципального образования, на территории которого находится населенный пункт, наделенный статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;

6) реализует иные полномочия, связанные с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации.

3. В связи с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации иные исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации:

1) формируют рекомендации по направлениям и объему межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации бюджету муниципального образования, на территории которого находится административный центр (столица) субъекта Российской Федерации, в связи с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

2) организуют и осуществляют на территории административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации мероприятия по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизирует их последствия, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации;

3) принимают меры по предупреждению чрезвычайных ситуаций межмуниципального характера, стихийных бедствий, эпидемий на территории административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации и по ликвидации их последствий;

4) обеспечивают сохранение, использование и популяризацию объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, охрану объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения, находящихся на территории административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

5) осуществляют мероприятия по развитию рынков недвижимости, ценных бумаг, финансовых, информационных и юридических услуг, создают иные условия для роста деловой активности на территории административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

6) обеспечивают необходимые условия для проведения международных, общероссийских, республиканских (краевых, областных, окружных) и межмуниципальных мероприятий, в том числе дополнительные меры для обеспечения безопасности и правопорядка;

7) участвуют в регулировании миграции населения и осуществлении демографической политики на территории административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

8) реализуют иные полномочия, связанные с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации.

4. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут передавать часть своих полномочий, предусмотренных пунктами 2—7 части 3 настоящей статьи, органам местного самоуправления с передачей необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Статья 8. Содействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов субъекта Российской Федерации в осуществлении органами местного самоуправления полномочий в связи с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации

1. В целях развития населенного пункта, наделенного статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, иные государственные органы субъекта Российской Федерации в пределах своей компетенции, определенной Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации содействуют деятельности органов местного самоуправления по осуществлению функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации посредством оказания финансовой, организационно-методической и информационной поддержки.

2. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации оказывают финансовую поддержку органам местного самоуправления посредством софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных пунктами 3—7 части 1 статьи 6 настоящего Закона.

3. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, иные государственные органы субъекта Российской Федерации оказывают организационно-методическую поддержку органам местного самоуправления посредством:

1) участия в разработке и реализации муниципальных целевых программ развития населенного пункта, наделенного статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

2) содействия включению муниципального образования, на территории которого находится административный центр (столица) субъекта Российской Федерации, в федеральные целевые программы комплексного развития систем связи, транспорта, жилищного строительства, здравоохранения, образования, охраны правопорядка, охраны природы и иных сфер, имеющих значение для населенного пункта, в связи с выполнением им функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации;

3) иными способами в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, настоящим Законом, законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

4. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, иные государственные органы субъекта Российской Федерации оказывают информационную поддержку органам местного самоуправления посредством предоставления сведений о состоянии федерального законодательства, разрабатываемых и принимаемых нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в сферах, имеющих значение для развития административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, тенденциях в реализации нормотворческой компетенции органов местного самоуправления муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

Статья 9. Порядок предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации бюджету муниципального образования, на территории которого находится административный центр (столица) субъекта Российской Федерации, в связи с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации

1. В целях содействия деятельности органов местного самоуправления по осуществлению функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации в соответствии со статьей 139[1] Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджету муниципального образования, на территории которого находится административный центр (столица) субъекта Российской Федерации, из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются субсидии.

Объем субсидий, условия и порядок их предоставления устанавливаются законом о бюджете субъекта Российской Федерации, иными законами субъекта Российской Федерации.

Порядок расходования субсидий устанавливается нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Расходные обязательства, возникающие при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации, переданных им в соответствии с частью 4 статьи 7 настоящего Закона, финансируются из бюджета субъекта Российской Федерации путем предоставления субвенций.

Субвенции предоставляются в соответствии с методикой, утверждаемой законом субъекта Российской Федерации.

3. В целях обоснования размера межбюджетных трансфертов, предусмотренных частями 1 и 2 настоящей статьи, органы местного самоуправления в срок, определенный нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представляют в уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации расчеты с указанием направлений расходов для финансирования расходных обязательств муниципального образования, на территории которого находится административный центр (столица) субъекта Российской Федерации, связанных с осуществлением функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации.

Уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации рассматривает представленные расчеты и формирует рекомендации по направлениям соответствующего финансирования, которые учитываются при составлении проекта бюджета субъекта Российской Федерации.

Статья 10. Обеспечение взаимодействия по вопросам осуществления функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации

1. В целях обеспечения эффективного взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам осуществления функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации при высшем должностном лице (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации создается комиссия по вопросам административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации.

Компетенция и порядок работы комиссии по вопросам административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации определяются нормативным правовым актом высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Законом.

2. Комиссия по вопросам административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации является координационным органом и формируется из представителей высшего законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, иных исполнительных органов субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления на паритетных началах.

Состав комиссии по вопросам административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

3. Комиссия по вопросам административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации имеет право:

1) рассматривать предложения по осуществлению органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления совместных действий в целях осуществления функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации и принимать решения по их организации;

2) рассматривать предложения органов местного самоуправления по обоснованию межбюджетных трансфертов, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 9 настоящего Закона, и принимать решение по их одобрению или неодобрению;

3) рассматривать споры между органами государственной власти субъекта Российской

Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам осуществления функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации и принимать меры для их разрешения;

4) принимать решения по иным вопросам, предусмотренным нормативным правовым актом высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

4. Решения комиссии по вопросам административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации имеют рекомендательный характер.

Вариант: «Статья 10. Порядок разрешения споров, возникающих в связи с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации

1. Споры между органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, возникающие в связи с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, в том числе по поводу объемов и направлений межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджету муниципального образования, на территории которого находится административный центр (столица) субъекта Российской Федерации, из бюджета субъекта Российской Федерации, разрешаются согласительной комиссией, создаваемой на паритетных началах из представителей спорящих сторон.

Согласительная комиссия созывается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

2. Споры между органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, возникающие в связи с осуществлением населенным пунктом функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, могут быть разрешены в судебном порядке.».

Статья 11. Порядок вступления в силу настоящего Закона

1. Настоящий Закон, за исключением положений, для которых настоящей статьей установлены иные сроки вступления в силу, вступает в силу по истечении 10 дней со дня его официального опубликования.

2. Часть 4 статьи 7, часть 2 статьи 8, части 1 и 2 статьи 9 настоящего Закона вступают в силу с 1 января следующего календарного года.

3. Положения настоящего Закона распространяются на отношения, возникшие после вступления настоящего Закона в силу.

Конституционно-правовые проблемы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов как предмет диссертационного исследования

(Отзыв об автореферате диссертации Шашковой Екатерины Михайловны, представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук)

Сложная форма государственного устройства в России является отражением демократизации российского общества и свидетельствует о формировании правового государства. Учитывая размер и уникальные географические, исторические, национальные и иные особенности территории Российской Федерации, выбор федеративной формы организации государственной власти можно только приветствовать. Вместе с тем такая форма государства порождает множество сложностей, одной из которых является обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия систем федеральных и региональных государственных органов. Несогласованность направлений федеральной и региональной политики, отсутствие четкого разграничения полномочий между органами власти, выход региональных властей за рамки, обозначенные федеральным законодательством, отрицательно сказываются и на общем состоянии правопорядка в обществе, и на жизни рядовых граждан.

Одним из первоочередных вопросов в решении проблемы реализации конституционных принципов Российской Федерации являются взаимоотношения Федерации и ее субъектов. От того, насколько качественно, эффективно и оперативно он будет решаться, прежде всего на законодательном уровне, зависит успех гармоничного и плодотворного развития федерации в целом. В этой связи тема диссертационного исследования Е.М. Шашковой представляет большой научный и практический интерес*.

Предметом исследования Е.М. Шашковой выступают узловые проблемы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов, теория их построения и практика конституционно-правового регулирования. Целью является выявление наиболее актуальных проблем взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов и определение оптимального в современных условиях подхода к формированию модели федеративных отношений.

Структура работы, судя по автореферату, вполне логична и предопределена целью исследования.

В первой главе дается комплексная оценка основных тенденций и законодательных преобразований, реализованных в ходе федеративной реформы в России, теоретический анализ сущностных признаков федерации.

Вторая глава посвящена исследованию основных проблем законодательного регулирования федеративных отношений, оценке перспектив и направлений дальнейшего развития их основных институтов.

К несомненным достоинствам работы относится анализ конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, а также практические рекомендации по совершенствованию законодательных конструкций системы разграничения полномочий по совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Положительно следует оценить и предложенную в работе формулировку статьи 73 Конституции Российской Федерации.

Практический интерес представляют предложения диссертанта по совершенствованию конституционного правового регулирования согласительных процедур, направленных на повышение участия субъектов Российской

* См.: *Шашкова Е.М.* Конституционно-правовые проблемы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 30 с.

Федерации в решении вопросов общегосударственного значения.

Вместе с тем, судя по автореферату, диссертация не лишена недостатков и спорных моментов:

1. При анализе нового порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации диссертант, в целом оценивая положительно такое нововведение, указывает в качестве серьезного недостатка конструкции Федерального закона от 14 января 2009 г. № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» невозможность определения прозрачных критериев отбора кандидатов в члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Однако при этом автор не раскрывает, какие критерии возможно в данном случае установить.

2. Представляется недостаточно обоснованным вывод о том, что ключевым критерием признания той или иной меры федеральным вмешательством является вторжение федерального центра в компетенцию субъекта Российской Федерации, сопровождающееся ограничением или прекращением полномочий органов власти и (или) должностных лиц. Сам же диссертант, относя такие меры, как отмена правового акта субъекта Российской Федерации и приостановление его действия к мерам федерального вмешательства, отмечает, что указанные меры не связаны с ограничением или прекращением полномочий органов власти и (или) должностных лиц.

3. Спорной представляется позиция автора относительно того, что основанием применения мер федерального вмешательства является исключительно нарушение Конституции Российской Федерации и (или) федеральных законов, так как, например, в соответствии с подпунктом «б» пункта 1 статьи 26[9] Федерального закона от 9 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» основанием применения такой меры федерального вмешательства, как введение временной финансовой администрации, является возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации просроченная задолженность субъекта по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, превысившая 30 процентов собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в последнем отчетном году. При этом федеральный законодатель не устанавливает, что решения, действия или бездействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации, вследствие которых возникла бюджетная задолженность, должны быть незаконными. Таким образом, для введения временной финансовой администрации достаточно наличие просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта в установленном законом размере, возникшей вследствие любых как законных, но не профессиональных, так и незаконных решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Сформулированные замечания не влияют, однако, на общую положительную оценку диссертации Е.М. Шашковой как научно-теоретического исследования. Содержание автореферата свидетельствует о том, что его автор успешно справился с поставленными перед собой задачами, а указанные замечания носят дискуссионный характер. В целом работа Е.М. Шашковой является законченным научным исследованием, выполненным на актуальную тему, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук.

И.С. Суркова,
кандидат юридических наук

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

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

Васильева Наталья Викторовна — кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела законопроектных исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

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

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

Праскова Светлана Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом правовой информации Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Суркова Ирина Сергеевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правовой информации Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Тирских Максим Геннадьевич — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правовой информации Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Хвалёв Сергей Анатольевич — ведущий научный сотрудник отдела законопроектных исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Черняк Любовь Юрьевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правовой информации Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

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

ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ СТАТЕЙ В «ВЕСТНИК ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ИМЕНИ М.М. СПЕРАНСКОГО»

В научной статье, представляемой для публикации в «Вестнике Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», должны быть указаны следующие данные об авторе:

— фамилия, имя, отчество (полностью);

— место работы с указанием адреса организации и телефона;

— должность, ученая степень, ученое звание, почетное звание;

— контактная информация (почтовый адрес, телефон, адрес электронной почты).

Текст статьи должен соответствовать следующим параметрам:

— объем статьи — 7—25 страниц формата А 4;

— поля (верхнее, нижнее, левое, правое) по 20 мм.;

— шрифт — Times New Roman, размер 14;

— интервал — полуторный.

В конце статьи помещаются библиографические ссылки, оформленные в соответствии с ГОСТ 7.0.5 — 2008. Ссылки в тексте оформляются в квадратные скобки.

Тексты статей и приложенных материалов направляются в редакцию журнала в письменном виде по адресу: 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского, а также по электронной почте (электронный адрес редакции: izpi@mail.ru).

Материалы аспирантов, соискателей принимаются при наличии рекомендации научного руководителя или соответственно кафедр вузов, отделов, секторов научно-исследовательских учреждений.

Решение о включении статей и других материалов в журнал принимает редакционный совет, который отбирает для опубликования работы, отвечающие требованиям актуальности и научной новизны.

Опубликование статей осуществляется на безвозмездной основе. Вознаграждение авторам не выплачивается.

Авторы несут полную ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, ссылок, а также за использование данных, не предназначенных для открытой печати.

Направляя статью в редакцию журнала, автор выражает свое согласие на ее опубликование и размещение в сети Интернет, а также на ее распространение в иных формах.