ISSN 2220-2773

ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№5 2012

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

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

№ 5 (20) (сентябрь — октябрь) 2012

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ

Ильенко И.А. Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о выборах и их проектов 3

Минникес И.В. О содержании принципа альтернативности выборов 7

Подшивалов В.Е. Избирательный кодекс Российской Федерации как попытка реформирования федерального избирательного законодательства: критический анализ 11

Рымарев Д.С. Вопросы совершенствования Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в свете последних федеральных выборов 14

Старовойтова Е.И. Избирательное законодательство Российской Федерации и Республики Беларусь: сравнительно-правовой анализ 16

Хвалёв С.А. Предвыборная агитация в информационно-телекоммуникационной сети Интернет 23

Шин А.Г. Особенности судебной практики на муниципальных выборах в Иркутской области 28

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Бондарева Э.С., Старовойтова Е.И., Тирских М.Г., Фильчакова С.Ю., Черняк Л.Ю. Модельный нормативный правовой акт «Об утверждении положения по осуществлению ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных администрации муниципального образования организациях» 31

Сведения об авторах 51

Правила представления статей в «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» 52

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

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

Редакционный совет работает на общественных началах

Редактор **Л.Н. Заступова**
Верстка **Е.В. Бер**

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

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

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

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

© Иркутское областное государственное
научно-исследовательское казенное учреждение
«Институт законодательства и правовой
информации имени М.М. Сперанского», 2012

Подписано в печать 31.10.2012. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 6,5. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ

Материалы «круглого стола», организованного
Избирательной комиссией Иркутской области,
Институтом законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского
и Иркутским региональным отделением Ассоциации юристов России
в связи с 10-летием со дня принятия Федерального закона от 12 июня 2002 года
№ 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации»

г. Иркутск, 11 июля 2012 года

И.А. Ильенко

Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о выборах и их проектов

Особое значение порядка реализации избирательных прав граждан как важнейших политических прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации, предопределяет необходимость создания эффективной, непротиворечивой законодательной базы избирательных правоотношений, обеспечения высокого правового качества избирательного законодательства.

Вместе с тем следует констатировать, что многие законы субъектов Российской Федерации о выборах содержат законотворческие дефекты. К числу основных законотворческих дефектов следует отнести нарушения правил юридической техники, несвоевременность внесения изменений и дополнений в связи с принятием норм федерального избирательного законодательства, неурегулированность порядка осуществления отдельных избирательных действий (см., например, [1]). В связи с этим необходимо дальнейшее повышение правового качества избирательного законодательства. Поэтому актуальным направлением исследований выступает порядок проведения правовой экспертизы региональных законов о выборах и их проектов.

Под правовой экспертизой понимается специальное исследование, проводимое учеными и специалистами с целью оценки качества правовых актов и (или) их проектов и выявления возможных последствий их принятия и действия. Правовая экспертиза выступает одним из способов обеспечения соответствия принимаемых региональных нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, улучшения правового качества, обоснованности, а также своевременности принятия проектов нормативных правовых актов, обеспечения единства правового пространства Российской Федерации [2].

В соответствии с законами субъектов Российской Федерации правовой экспертизе подлежат как правовые акты, так и их проекты. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации о выборах и их проекты подлежат экспертизе в соответствии с общим порядком проведения экспертизы, установ-

ленной нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Специфичность правовой экспертизы региональных законов о выборах состоит в объекте экспертизы, в особом круге субъектов проведения экспертизы, в видах экспертизы.

Правовую экспертизу может проводить широкий круг субъектов, что позволяет выделять разные ее виды — внутренняя, внешняя служебная и внешняя независимая. Законодательные (представительные) органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации организуют и проводят внутреннюю служебную экспертизу проектов нормативных правовых актов о выборах при их подготовке. Например, в органах государственной власти г. Москвы внутренняя (служебная) лингвистическая и правовая экспертизы являются обязательными в отношении всех проектов правовых актов [3]. Согласно ст. 58 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области Председатель Законодательного Собрания Иркутской области направляет проект закона области Губернатору Иркутской области, в прокуратуру Иркутской области, Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Иркутской области для составления заключения на проект закона области не позднее чем за 20 дней до его рассмотрения на заседании Законодательного Собрания. Председатель Законодательного Собрания Иркутской области в случае необходимости направляет внесенный проект закона области на экономическую, финансовую, антикоррупционную, научно-техническую, экологическую, социальную и иную экспертизу.

Внешняя служебная экспертиза избирательных законов субъектов Российской Федерации осуществляется органами прокуратуры, юстиции, избирательными комиссиями. При проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации руководствуются приказом Минюста России от 29 октября 2003 г. № 278 [4]. Данная экспертиза является обязательной в отношении принятых нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Органами государственной власти субъектов Российской Федерации заключены также соглашения с территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации о проведении последними правовой экспертизы проектов региональных законов (см., например, [5]).

В соответствии с ч. 4 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [6] одной из функций прокуратуры Российской Федерации является участие в правотворческой деятельности. Одна из форм такого участия — подготовка заключений правовой и антикоррупционной экспертизы на законы, иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и их проекты, поступающие в прокуратуру. В случае выявления противоречий актам более высокой юридической силы прокурор опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд с требованием о признании таких актов недействительными. Практика показывает, что экспертная деятельность органов прокуратуры и юстиции играет важную роль в повышении правового качества нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Законы субъектов Российской Федерации о выборах и их проекты экспертируются также специалистами Правового управления аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации совместно с членом Центральной избирательной комиссии, курирующим соответствующий регион. Согласно п. 14 ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе давать заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам, регулирующим избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Реализуя предоставленные законом полномочия, за первое полугодие 2011 года Центральная избирательная комиссия Российской Федерации провела правовую экспертизу 23 законов и проектов законов субъектов Российской Федерации о выборах и референдумах [7].

Участие в экспертной деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации законом регламентировано весьма ограниченно. Например, не урегулирован механизм вовлечения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в экс-

пертную деятельность, отсутствует методика проведения правовой экспертизы. Восполняют неурегулированность порядка вовлечения данного государственного органа в экспертную деятельность некоторые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Так, в соответствии со Схемой проведения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации анализа и оценки регионального законодательства о выборах* избирательные комиссии субъектов Российской Федерации в срок не позднее 9 месяцев до дня принятия решения о назначении выборов должны направить в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации действующие редакции региональных законов, регулирующих подготовку и проведение соответствующих выборов.

Законом определен лишь единственный предмет заключения правовой экспертизы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации — соответствие региональных нормативных правовых актов федеральным законам о выборах. Вместе с тем нормы избирательного права содержатся и в иных источниках, например, решениях Конституционного Суда Российской Федерации. На практике Центральная избирательная комиссия Российской Федерации подготавливает также заключения об учете правовых позиций органа конституционной юстиции в региональном избирательном законодательстве (см., например, [8]).

Законодательно не закреплена возможность исследования Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в рамках правовой экспертизы необходимости и достаточности правового акта или его проекта для урегулирования избирательных правоотношений; принятия правового акта в пределах компетенции соответствующего органа; соблюдения правил юридической техники; возможность проведения антикоррупционной экспертизы. Несмотря на отсутствие законодательной формализации данных полномочий, в экспертной практике Центральной избирательной комиссией Российской Федерации подготавливаются полноценные заключения правовой и антикоррупционной экспертизы, утвержден Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Центральной избирательной комиссии**.

Нормативно не закреплена обязательность рассмотрения заключений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, что является пробелом правового регулирования. Также Центральная избирательная комиссия выработала некоторые способы правового воздействия на региональные правотворческие органы. Например, в случае непринятия региональным законодателем необходимых мер для приведения законодательства субъекта Российской Федерации о выборах в соответствие с требованиями федерального законодательства до дня назначения выборов Центральная избирательная комиссия Российской Федерации направляет письмо о несоответствии избирательного законодательства требованиям федерального законодательства Полномочному Представителю Президента Российской Федерации в данном федеральном округе, а также в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от соответствующего региона [9].

Региональным законодательством не закреплена обязательность проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о выборах иными избирательными комиссиями. Вместе с тем практика проведения правовой экспертизы избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации является общепринятой в региональном законотворческом процессе. Данная деятельность не имеет правовой регламентации, отсутствуют методики проведения такой экспертизы, закон не предоставляет сотрудникам аппарата избирательной комиссии субъекта Российской Федерации специального статуса эксперта, нормативно не определена форма документа, являющегося результатом проведения правовой экспертизы.

Законодательными актами субъектов Российской Федерации регламентирован лишь единственный аспект экспертной деятельности, связанный с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, — это назначение данными государственными органами независимой (научной или общественной)

* Утверждена распоряжением Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 мая 2009 г.

** Утвержден постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 24 ноября 2010 г. № 228/1503-5.

экспертизы нормативного правового акта о выборах или его проекта. Например, Московская городская избирательная комиссия вправе приглашать на заседания членов нижестоящих комиссий, представителей государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, ученых, экспертов, специалистов, сотрудников аппарата городской комиссии для предоставления заключений, экспертных оценок по вопросам, рассматриваемым городской комиссией [10].

Все это свидетельствует о фрагментарности законодательного урегулирования сферы экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о выборах и их проектов, что не способствует повышению правового качества регионального избирательного законодательства.

Независимая экспертиза является видом внешней экспертизы. Независимая экспертиза проводится в форме независимой специальной или независимой общественной экспертизы. Специальная экспертиза проектов правовых актов области проводится научными учреждениями, учебными заведениями соответствующего профиля либо лицами, имеющими научные степени и ученые звания, и специалистами, не замещающими государственные должности области или должности государственной гражданской службы области в государственных органах области, или группами таких специалистов.

Общественная экспертиза проектов правовых актов области проводится Общественной палатой Иркутской области, а также координационными, совещательными органами, образуемыми при государственных органах области, общественными объединениями (за исключением политических партий), иными некоммерческими организациями.

Некоторыми законами субъектов Российской Федерации установлена возможность создания органами государственной власти специальных экспертных организаций для проведения научной экспертизы правовых актов и их проектов (см., например, [11]).

Ряд субъектов Российской Федерации (Свердловская область, Республика Мордовия) закрепляют обязательность проведения независимой научной экспертизы в отношении проектов законов о выборах, что представляется положительным опытом обеспечения правового качества регионального избирательного законодательства.

В отдельных субъектах Российской Федерации учреждены специальные общественные консультативные органы, в круг полномочий которых входит осуществление правовой экспертизы региональных законов о выборах и референдумах. Так, научно-методический совет при Избирательной комиссии Иркутской области является постоянно действующим органом, образованным для научно-методического и экспертного обеспечения деятельности Избирательной комиссии Иркутской области, одной из функций которого определена научная экспертиза проектов федеральных законов, законов Иркутской области, иных нормативных правовых актов по вопросам, касающимся выборов и референдумов [12].

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что обеспечение эффективного и непротиворечивого правового регулирования избирательных правоотношений зависит, в том числе, от качества законодательной регламентации порядка проведения экспертной деятельности. Поэтому основным направлением развития законодательного обеспечения экспертной деятельности региональных нормативных правовых актов о выборах и их проектов является:

1) расширение круга субъектов проведения экспертизы (законодательное закрепление обязательности проведения правовой экспертизы Центральной избирательной комиссией, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, обязательности независимой научной экспертизы);

2) установление обязательности в процессе правотворческой деятельности рассмотрения заключений, замечаний и предложений избирательных комиссий, заключений независимой научной экспертизы законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) утверждение избирательными комиссиями методики проведения правовой экспертизы, которой раскрывается содержание экспертизы, определяются порядок и сроки назначения и проведения экспертизы, основания к ее проведению, представляются рекомендации по подготовке экспертного заключения и образцы его составления.

1. Основные недостатки правового регулирования, выявленные в результате правовой экспертизы закона (проекта закона) субъекта Российской Федерации // Информация о состоянии избирательного законодательства в субъектах Российской Федерации, в которых 13 марта 2011 года должны состояться выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. URL: http:// cikrf.ru

2. *Шишпарёнок О.Н.* Вопросы законодательного регулирования правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2007. № 2.

3. См. ч. 3 ст. 13, ст. 14 Закона г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы».

4. См. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 29 октября 2003 г. № 278 «Об утверждении Рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

5. Соглашение между администрацией Ивановской области и ГУ Минюста РФ по Центральному федеральному округу от 6 июля 2005 г. № 2020-1-118 «О взаимодействии в сфере юстиции».

6. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

7. Выписка из протокола заседания Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 21-7-6 «Информация о выполнении Плана работы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на январь — июнь 2011 года» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 7. С. 15.

8. Сведения о состоянии законодательства субъектов Российской Федерации в части приведения его в соответствие с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 г. № 4-П. URL: http:// cikrf.ru

9. Пункт 4 Схемы проведения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации анализа и оценки регионального законодательства о выборах.

10. См. ст. 29 Регламента Московской городской избирательной комиссии, утвержденного решением Московской городской избирательной комиссии от 1 сентября 2005 г. № 70/13.

11. Статья 18 Закона Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области»; ст. 19 Закона Республики Мордовия от 21 февраля 2002 г. № 10-З «О правовых актах Республики Мордовия»; ст. 33 Закона Ханты-Мансийского автономного округа от 25 февраля 2003 г. № 14-оз «О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа — Югры».

12. См. Постановление Избирательной комиссии Иркутской области от 2 апреля 2009 г. № 6/76 «О научно-методическом совете при Избирательной комиссии Иркутской области».

И.В. Минникес, доктор юридических наук

О содержании принципа альтернативности выборов

Важное место в политической деятельности современных властей отведено вопросам совершенствования законодательства, регламентирующего избирательные права населения. Однако совершенное законодательство не должно становиться единственным критерием, самоцелью деятельности законодателя. Огромное значение имеет такой фактор, как реальность права на выбор для любого лица, имеющего статус избирателя.

Реальность права избирать лиц, от которых зависит качество и характер законодательной деятельности, исполнительного и контролирующего аппарата, — один из важнейших признаков демократичности общества. Как обеспечить жизненность, реальность права на выбор?

Не секрет, что одно лишь декларирование избирательного права в конституционном акте еще не гарантирует действенности права на выбор. В частности, принятие в 1936 г. по тем временам самой демократичной Конституции совершенно не означало, как свидетельствуют многочисленные документы, что в СССР проводились самые демократические в мире выборы. Многочисленные «лишенцы» (лишенные избирательных прав по суду), номинальное участие общественности и строгий партийный отбор кандидатур, множество других факторов — все это позволяет говорить о том, что при всей демократичности избирательного права его нельзя назвать реальным, воплощенным в практику выборов.

В реальности необходим сложный и многоуровневый механизм, который воплотит в жизнь веления конституции. Этот механизм включает самые разноплановые явления — нормы, партии, документы, идеологию, выбор граждан и т. п. Движение данного механизма объединяется понятием «избирательный процесс».

Единство движения механизма обеспечивается с помощью принципов избирательного процесса. Одной из важнейших целей установления принципов избирательного процесса в правовом государстве состоит в обеспечении демократичности выборов.

В частности, принцип периодичности выборов требует, чтобы выборы производились в определенные сроки в обязательном порядке. Этот принцип обеспечивает возможность гражданам реагировать на изменения политической и экономической ситуации в стране, сменить ненадежного избранника, предотвращает узурпацию власти.

Принцип обязательности выборов тоже является гарантом демократии — никакие другие варианты, кроме предусмотренного законом избрания, не являются юридически гарантированными и легитимными.

Открытость и гласность, свобода выборов и выделяемые многими авторами иные принципы избирательного процесса направлены на обеспечение демократической природы выборов и широкого участия населения в процессе.

Но как связаны демократия и принцип альтернативности (конкурентности) выборов?

В учебной и научной литературе сказано, что принцип альтернативности (конкурентности) выборов занимает важное место в процессе: «Принцип альтернативности составляет исходную предпосылку организации и проведения демократического конкурентного избирательного процесса» [1].

Этот принцип воплощен прежде всего в требовании законодателя, чтобы число зарегистрированных кандидатов (или списков кандидатов) не было меньше или равно числу мандатов.

В п. 33 ст. 38 Федерального закона Российской Федерации от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации» (далее — Федеральный закон Российской Федерации от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ) указывается: «Если ко дню голосования в одномандатном (многомандатном) избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат, список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного кандидата, списка кандидатов, голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 35 настоящей статьи. В этом случае голосование проводится в ближайший установленный статьей 10 настоящего Федерального закона день, на который могут назначаться выборы».

На первый взгляд все выглядит весьма демократично — люди должны иметь возможность выбирать из нескольких кандидатур. Но гарантирует ли конкурентность выборов их демократичность?

В практике некоторых государств возможна довольно парадоксальная ситуация — выборы без демократии.

В частности, это можно наблюдать тогда, когда к власти путем переворота приходит диктатор, но чтобы выглядеть благопристойно в глазах мировой общественности он проводит выборы. При этом все кандидатуры — его ставленники, но в каждом округе их два-три на одно место. Выборы альтернативны? Конечно. Демократичны? Однозначно — нет.

Для сравнения приведем обратную ситуацию. В Советском государстве в 30-е гг. XX в. установилась практика выдвижения на каждое место по одному кандидату. Естественно, это означало неконкурентность выборов. Однако при этом любому избирателю давалось право зачеркнуть фамилию предложенного кандидата. В данном случае отсутствие конкурентных кандидатур не помешало избирателям высказать свои предпочтения. А в настоящее время законодатель не всегда следует принципу альтернативности даже в его ограниченном понимании, допуская неконкурентные выборы при отсутствии возможности отвергнуть единственного кандидата: в п. 35 ст. 38 Федерального закона Российской Федерации от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ сказано: «Если в связи с обстоятельствами, предусмотренными пунктом 33 настоящей статьи, в одномандатном или едином избирательном округе окажется зарегистрированным один кандидат, голосование по одной кандидатуре допускается при проведении повторного голосования, а также (если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации) на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований. При этом кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50 процентов от числа избирателей, принявших участие в голосовании» [2].

На основании приведенных ситуаций можно сделать вывод, что понимание альтернативности как конкурентности не гарантирует демократизма выборов. Наличие даже десятка альтернативных, но непопулярных, навязанных избирателю кандидатур не исправит ситуацию, поскольку в данном случае голосующие зачастую вынуждены выбирать не по принципу предпочтения наиболее желаемых кандидатов, а по иным соображениям.

Обратимся к самому понятию выборов. В юридической литературе выборы трактуются как институт непосредственной демократии, в бытовом смысле — это возможность альтернативного решения. Но и в той и в другой трактовке в полном смысле слова выбор — это право. Поэтому закон не требует от человека, например, обязательно купить какие-то продукты: если выбирать придется между плохими и очень плохими, то лицо вправе отказаться и от тех, и от других. Это — реальное право выбора. Почему же в столь важном деле, как решение собственной судьбы и судьбы близких избирателя принуждают ограничить свои желания только теми, кто предложен, даже если они не соответствует предпочтениям избирателя?

На основании данных соображений можно произвести переоценку содержания принципа альтернативности выборов. Представляется, что принцип альтернативности в избирательном процессе имеет более глубокое содержание, нежели признано в современных источниках.

Сейчас альтернативность сводится только к конкурентности, т. е., как показано выше, фактически к обязанности выбрать между предложенными кандидатами.

Следует отметить и тот факт, что сфера распространения данного принципа обычно ограничена лишь определенной частью избирательного процесса: «Принцип альтернатив-

ности выборов является нормативным начальным и конечным условием проведения избирательных кампаний и юридического признания их результатов» [3].

Можно полагать, что альтернативность — это не только и не столько конкурентность. Принцип альтернативности, в широком смысле, требует, чтобы у избирателя была возможность принять решение, имея несколько вариантов поведения (а не только несколько кандидатур). В такой трактовке принцип альтернативности не нарушается даже при наличии одного зарегистрированного кандидата, если у избирателя есть возможность его отвергнуть.

Именно таким образом были сформулированы нормы в советском избирательном праве, о чем упоминалось выше. Следует, конечно, оговориться, что этим правом в период «застоя» пользовались крайне редко, но сам факт законодательного разрешения альтернативного поведения весьма примечателен. Тем более что ранее, в предвоенное время, отказ избирателей поддерживать навязанную партией и профсоюзами кандидатуру не был чем-то из ряда вон выходящим.

Первые выборы сельских, поселковых, районных, окружных, городских, областных и краевых Советов депутатов трудящихся на основе новой Конституции СССР и РСФСР состоялись в декабре 1939 г. Согласно установленному порядку выдвинутые первичными парторганизациями кандидатуры проходили тщательную проверку в райкомах, и лишь после этого следовало «официальное» выдвижение кандидатуры на собрании трудового коллектива. Попытки же выдвижения кандидатов в депутаты местных Советов не общественными (партийными) организациями, а самими собраниями трудовых коллективов рассматривались как серьезные нарушения избирательного процесса: в Горьковской области один из руководителей областной избирательной комиссии называл этих кандидатов «кандидатами второго сорта».

Тем не менее, нельзя считать упомянутые выборы безальтернативными, хотя они проводились по принципу: один кандидат на одно место. Так, по данным С.О. Гаврилова, в 1939 г. в Иркутской области при выборах в городские Советы из 290 995 избирателей 7 235 человек проголосовали против предложенных кандидатов.

Следует отметить, что принцип альтернативности в этот период означал еще и право отвода партийных креатур на стадии их обсуждения. На собраниях трудовых коллективов мнения работников зачастую расходились с предложениями райкомов. По данным С.О. Гаврилова, в Ойротской области таким образом было отведено 117 партийных кандидатов.

Таким образом, принцип альтернативности нельзя сводить, как это сейчас предусмотрено, к конкурентности. Более верным является подход к альтернативности в одном из двух нижеперечисленных вариантов:

— во-первых, альтернативность можно понимать как самостоятельный принцип избирательного процесса, который предусматривает возможность альтернативного поведения избирателя. В такой трактовке конкурентность выборов также выступает самостоятельным принципом процесса;

— во-вторых, как комплексный принцип избирательного процесса, предусматривающий возможность как выбора между несколькими кандидатурами, так и голосования «против всех», если ни одна из предложенных кандидатур не является приемлемой для избирателя.

И в том и в другом случае возникает необходимость внесения соответствующих изменений в законодательство, в частности, возвращения в бюллетени графы «против всех». Без этого избиратель будет располагать лишь одной из двух гарантий реальности своего права — возможностью предпочесть одну из нескольких кандидатур, а ведь в связке *альтернативность — конкурентность выборов* именно альтернативность является ведущим принципом обеспечения демократичности выборов.

---

1. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 19.
2. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 25.07.2011 г. с изм. от 20.10.2011 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
3. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 20.

В.Е. Подшивалов, кандидат юридических наук

Избирательный кодекс Российской Федерации как попытка реформирования федерального избирательного законодательства: критический анализ

Идея разработки Избирательного кодекса Российской Федерации как федерального нормативного правового акта, закрепляющего наиболее важные требования к проведению всех видов выборов в Российской Федерации, а также содержащего детализированные предписания по проведению выборов в федеральные органы государственной власти, не нова. Такого рода предложения в более или менее конкретной форме делались неоднократно различными специалистами в области избирательного права, но до составления собственно текста проекта федерального закона дело не доходило.

Положение изменилось в результате усилий рабочей группы под руководством А.Е. Любарева, созданной Ассоциацией некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС» [1]. Рабочей группой был подготовлен проект Избирательного кодекса Российской Федерации (далее — проект Избирательного кодекса) [2], который в феврале 2012 года был внесен на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации группой депутатов, но в апреле 2012 года возвращен субъектам права законодательной инициативы для выполнения требований части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [3]. До настоящего времени повторное внесение законопроекта не производилось [4].

Проект Избирательного кодекса сопровождается добротными вспомогательными материалами, раскрывающими его идейную составляющую. Ассоциация «ГОЛОС» организовала также несколько семинаров для общественного обсуждения проекта.

Каковы основные цели подготовки Избирательного кодекса? Считаю, что их возможно объединить в рамках двух основных групп:

1) «демократизация» правового регулирования, т. е. ревизия положений Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», касающихся ограничений и условий реализации избирательных прав, возвращение ранее предусматривавшейся избирательным законодательством возможности общественных объединений выдвигать списки кандидатов, назначать наблюдателей; возможность участия в выборах межрегиональных политических партий в качестве избирательных объединений; упрощение формальностей и диверсификация способов для поддержки выдвинутых кандидатов, списков кандидатов, в том числе возвращение возможности внесения избирательного залога; изменения в порядке формирования избирательных комиссий; изменения в порядке подготовки и проведения голосования, порядке установления итогов голосования и результатов выборов, направленные на повышение гарантий для избирателей, и другие;

2) совершенствование структуры и юридической техники избирательного законодательства: объединение разрозненных актов федерального избирательного законодательства в единый нормативный правовой акт, использование менее громоздких формулировок для изложения правовых норм, более четкое разграничение полномочий федерального законодателя и полномочий законодателя субъекта Российской Федерации в области регулирования избирательных правоотношений. Особого внимания здесь заслуживает включе-

ние в проект Избирательного кодекса целого блока правовых норм, формулирующих виды избирательных систем, которые могут быть применены (всего восемь, при этом три — для выборов выборного должностного лица и семь — для выборов депутатов представительного органа).

Проект Избирательного кодекса, рассматриваемый как комплекс предложений по реформированию федерального избирательного законодательства, бесспорно, обладает тем преимуществом, что может быть проанализирован не только на уровне совокупности заложенных в него идей и элементов более частного характера, но и на уровне конкретной реализации правового регулирования. Следовательно, проект Избирательного кодекса Российской может стать объектом экспертных исследований, обычно применяемых в рамках стандартной законотворческой процедуры: правовых, финансово-экономических и т. д.

Кроме того, анализ проекта Избирательного кодекса приводит к выводу, что поставленные цели «демократизации» избирательного процесса во многом достигнуты, и в случае реализации сделанных предложений могут быть обеспечены подлинные гарантии участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства и решении вопросов местного значения.

Вместе с тем нельзя не отметить недостатки подхода, избранного разработчиками Избирательного кодекса.

Во-первых, сохранено правовое регулирование вопросов подготовки и проведения референдума в том же правовом акте, в котором регулируются вопросы подготовки и проведения выборов. Несмотря на отдельные элементы сходства, выборы и референдум — две различные формы непосредственной демократии, имеющие различные цели, а поэтому и различные процедуры назначения, состав участников, особенности подготовки, принципиально разные юридические последствия. Более того, в проекте Избирательного кодекса многие вопросы, касающиеся референдума, урегулированы отсылочно к соответствующим положениям Кодекса, предназначенным для регулирования аналогичных вопросов, относящихся к выборам. Это не только не добавляет ясности правовым нормам о референдуме, но и в некоторых случаях, как представляется, делает правовое регулирование неоднозначным, допуская его различное толкование. Наконец, возникает вопрос, насколько итоговый документ справедливо называть «избирательным» кодексом, если он регулирует не только избирательные, но и референдумные отношения?

Во-вторых, своеобразна (и, на мой взгляд, несовершенна) структура Избирательного кодекса. Он состоит из общей части (включает раздел 1 «Общие вопросы», раздел 2 «Организационное обеспечение выборов и референдумов», раздел 3 «Избирательный процесс», раздел 4 «Референдумный процесс») и особенной части (включает раздел 5 «Выборы Президента Российской Федерации» и раздел 6 «Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», устанавливающие особенности правового регулирования указанных видов выборов по сравнению с общим регулированием избирательного процесса), а также четырех приложений, устанавливающих формы некоторых избирательных документов.

Хотя принципиально такая структура не вызывает существенных возражений, с точки зрения конкретной реализации все значительно менее удачно. Так, разработчикам закономерно не удалось по-настоящему «подружить» регулирование избирательных отношений с референдумными, что привело к выделению разделов 3 и 4 Избирательного кодекса, в то время в разделе 1 и 2 наблюдается «чересполосица» из правовых норм, регулирующих выборы и референдум. Аналогичный недостаток наблюдается и в тех положениях Избирательного кодекса, которые регулируют избирательные правоотношения: например, часть 4 статьи 10.4, регулирующая срок представления документов о выдвижении в избирательную комиссию при проведении выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, была бы уместна, соответственно, в разделах 5 и 6 Избирательного кодекса, а не в его разделе 3.

В-третьих, в проекте Избирательного кодекса по сравнению с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» имеется несколько относительно новых блоков, перенесенных из федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации о конкретных видах выборов: например, регулируются вопросы разделения списков кандидатов на территориальные группы кандидатов. Есть и совершенно новые идеи: так, в соответствии со

статьей 25.2 при проведении выборов Президента Российской Федерации если кандидат регистрируется на основании подписей депутатов, он должен представить в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации подписи депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований, представляющих в совокупности не менее двух миллионов избирателей. В других случаях предложения повторяют ранее имевшиеся правовые институты, например, возможность регистрации кандидатов на основании внесенного избирательного залога.

В-четвертых, поставленная разработчиками задача совершенствования юридической техники в изложении правовых норм совершенно не достигнута. Некоторое упрощение терминологии и избавление от тяжеловесных словесных конструкций, характерных для Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», достигнуто ценой создания языковой неполноты большинства правовых предписаний, причем в некоторых случаях эта языковая неполнота не может быть восполнена даже путем систематического толкования положений Избирательного кодекса в их совокупности.

Наконец, в-пятых, главным недостатком проекта Избирательного кодекса, на мой взгляд, является стремление разработчиков к оптимизации правового регулирования внутри предметных границ, которые установлены современной редакцией Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (единственным исключением здесь является глава 3 проекта Избирательного кодекса, устанавливающая виды применяемых избирательных систем). В круг вопросов, регулируемых Избирательном кодексом, не включены вопросы возможности, оснований, процедуры и юридических последствий отмены решения о назначении выборов, процедурные вопросы рассмотрения избирательными комиссиями избирательных споров, не реализовано полноценное регулирование использования технических средств регистрации и подсчета голосов избирателей и другие вопросы, многие из которых неоднократно обосновывались специалистами по вопросам избирательного права как насущно необходимые.

Оценивая в целом проделанную разработчиками проекта Избирательного кодекса работу, нужно отдать должное правильной постановке решаемых задач, готовности предложить нестандартные решения многих теоретических и практических проблем, однако приходится также констатировать недооценку разработчиками сложности создания текстов законодательных актов, а также неполную реализацию поставленных задач в итоговом проекте.

---

1. URL : www.golos.org/about
2. URL : http://kodeks.golos.org/kodeks, последняя доступная редакция — 8 января 2011 года.
3. URL : asozd.duma.gov.ru
4. Там же.

Д.С. Рымарев

Вопросы совершенствования Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в свете последних федеральных выборов

Каждая федеральная избирательная кампания диктует в последующем достаточно большое количество изменений в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ).

Однако в Федеральном законе № 67-ФЗ на протяжении уже 10 лет существует ряд проблем, которые пока остаются без внимания со стороны законодателя.

В связи с этим по итогам выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и выборов Президента Российской Федерации Избирательной комиссией Иркутской области были сформулированы и направлены в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации следующие предложения по совершенствованию Федерального закона № 67-ФЗ:

1. Дополнить статью 22 пунктом 9 следующего содержания:

«9. *При образовании избирательных участков в исключительных случаях в порядке, предусмотренном пунктом 5 статьи 19 настоящего Федерального закона, положения пункта 8 настоящей статьи в отношении участковых избирательных комиссий могут не применяться.*».

Данная поправка направлена на приведение в соответствие положений пункта 5 статьи 19 и пункта 8 статьи 22 Федерального закона № 67-ФЗ в их системном толковании, поскольку при образовании избирательных участков в исключительных случаях (в срок — не позднее чем за три дня до дня голосования) объективно невозможно соблюсти десятидневный срок приема предложений по составу участковой избирательной комиссии данного избирательного участка.

2. Пункт 1^1 статьи 54 изложить в следующей редакции:

«*1^1. Организации, индивидуальные предприниматели, выполняющие работы или оказывающие услуги по изготовлению, размещению печатных агитационных материалов, а также по изготовлению аудиовизуальных материалов, обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума равные условия оплаты изготовления и размещения этих материалов. Сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты работ или услуг указанных организаций, индивидуальных предпринимателей по изготовлению, размещению печатных агитационных материалов, а также по изготовлению аудиовизуальных материалов должны быть опубликованы соответствующей организацией, соответствующим индивидуальным предпринимателем не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, регистрации инициативной группы по проведению референдума и в тот же срок представлены в определяемую законом комиссию. Организация, индивидуальный предприниматель, не выполнившие данных требований, не вправе выполнять работы или оказывать услуги по изготовлению, размещению печатных агитационных материалов, а также по изготовлению аудиовизуальных материалов.*».

Данная поправка направлена на обеспечение принципа равенства кандидатов, в частности, на обеспечение равных условий оплаты работ или услуг не только организациями, которые изготавливают печатные агитационные материалы, но и организациями, их размещающими (демонтирующими), а также организациями, изго-

тавливающими аудиовизуальные материалы.

3. Статью 54 дополнить новым пунктом 2^1 следующего содержания:

«2^1. *Если организация (индивидуальный предприниматель), изготовившая (изготовивший) печатный или аудиовизуальный материал, привлекала (привлекал) к указанному изготовлению другую организацию (индивидуального предпринимателя) на основании гражданско-правовых договоров, то все печатные и аудиовизуальные агитационные материалы помимо сведений, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи, также должны содержать наименование, юридический адрес и идентификационный номер налогоплательщика такой организации (фамилию, имя, отчество индивидуального предпринимателя и наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится его место жительства). При этом данная организация, индивидуальный предприниматель должны выполнить требования, предусмотренные пунктом 1^1 настоящей статьи.»*.

Данная поправка обязывает кандидатов (избирательные объединения) указывать в печатных и аудиовизуальных материалах всю цепочку соответствующих организаций, участвующих в их изготовлении по договорам субподрядов.

При этом данные организации также должны в установленный срок опубликовать сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты работ или услуг и предоставить их в соответствующую избирательную комиссию в порядке, определенном пунктом 11 статьи 54 Федерального закона № 67-ФЗ.

4. В пункте 8 статьи 56 слова *«с нарушением требований пунктов 2—6, 8 и 10 статьи 54 настоящего Федерального закона»* заменить на слова *«с нарушением требований пунктов 1^1, 2—6, 8 и 10 статьи 54 настоящего Федерального закона»*.

Данная поправка корреспондирует с действующей редакцией пункта 12 статьи 55 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и позволяет избирательной комиссии обращаться в правоохранительные органы также в случае, если агитационный материал изготовлен организацией, индивидуальным предпринимателем, не выполнившими требования пункта 1^1 статьи 54 Федерального закона № 67-ФЗ — неопубликование и непредставление в установленный срок соответствующих сведений о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты работ или услуг по изготовлению печатных агитационных материалов.

5. Пункт 10 статьи 54 исключить.

6. Статью 56 дополнить пунктом 7^1 следующего содержания:

«7^1. Запрещается вывешивать (расклеивать, размещать) агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от входа в них.».

7. В пункте 8 статьи 56 слова *«с нарушением требований пунктов 1^1, 2—6, 8 и 10 статьи 54 настоящего Федерального закона»* заменить на слова *«с нарушением требований пунктов 1^1, 2—6, 8 статьи 54 настоящего Федерального закона и пункта 7^1 настоящей статьи»*.

Данные поправки создают универсальную правовую основу для пресечения противоправной агитационной деятельности, связанной с незаконным размещением в зданиях, в которых располагаются избирательные комиссии, флагов, мониторов с агитационными аудиовизуальными материалами, не являющимися печатными агитационными материалами и формально не подпадающими под запрет, регламентированный действующей редакцией пункта 10 статьи 54.

8. Первое предложение пункта 1 статьи 66 после слова *«которые»* дополнить словами *«имеют право быть внесенными или»*.

Данная поправка расширяет гарантии реализации гражданами своих избирательных прав и позволяет провести голосование для лиц с открепительными удостоверениями, оказавшимися на территории соответствующего избирательного участка вне помещения для голосования.

При этом аналогичная норма содержится в пункте 1 статьи 71 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

9. В пункте 2 части 66 после слов *«только в день голосования»* добавить слова *«в пределах границ избирательного участка»*.

Данная поправка обеспечит возможность избирательным комиссиям проводить голосование вне помещения для голосования только в границах избирательного участка, в списки избирателей которого внесены лица, обратившиеся с просьбой предоставить возможность проголосовать вне помещения для голосования.

Указанные предложения в Федеральный закон № 67-ФЗ выработаны на основе практики применения федерального избирательного законодательства, и хочется надеяться, что их принятие будет осуществлено законодателем в ближайшее время.

Е.И. Старовойтова

Избирательное законодательство Российской Федерации и Республики Беларусь: сравнительно-правовой анализ

Интеграционные процессы, происходящие между Россией и Белоруссией, требуют нахождения точек соприкосновения в политике, экономике и законодательстве обоих государств. Построение союзного государства России и Белоруссии также предполагает образование новых органов, в том числе посредством избирательных процедур, в связи с чем следует обратить внимание на избирательное законодательство обоих государств.

Конституция Республики Беларусь содержит раздел «Избирательная система. Референдум», в котором отражены основополагающие принципы проведения выборов Президента Республики Беларусь, выборов и отзыва депутатов местных Советов, проведения референдума. Конституция Российской Федерации содержит только две основные статьи, закрепляющие право граждан на выборы, проведение и участие в референдуме (ст. 3, 32), отдельные избирательные нормы содержатся в ст. 1, 81, 95—97, 130.

В Республике Беларусь завершена кодификация нормативно-правовых актов, регулирующих порядок формирования выборных государственных органов, проведения референдума и отзыва избранных депутатов, и принят Избирательный кодекс Республики Беларусь. В Российской Федерации избирательное законодательство в настоящий момент представлено Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ), Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральным законом от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами, регулирующими порядок проведения выборов на региональном и местном уровнях.

Вместе с тем в избирательном законодательстве Республики Беларусь есть один отрицательный момент, на который необходимо указать. Так, в Белоруссии регулирование избирательного процесса может осуществляться путем издания президентских декретов*. Как отмечает И.Б. Борисов, выборы главы государства прежде всего политический вопрос, и проводить их в соответствии с законодательством должен не зависимый от власти орган (в данном случае — Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов), но никак не Президент, баллотирующийся на следующий срок. Поэтому изданные в период избирательной кампании декреты Президента, регулирующие порядок проведения выборов, не могут отвечать международным принципам равенства условий ведения кампаний кандидатами [2].

* Так, в Белоруссии Президент обладает правом принимать два вида декретов (временные и издаваемые на основе закона). Первая разновидность декретов издается главой Белоруссии по собственной инициативе или по предложению Правительства в силу особой необходимости и подлежит представлению в трехдневный срок для последующего рассмотрения палатами парламента. Вторая разновидность декретов издается главой государства по строго определенным предметам регулирования, переданным ему парламентом, а также в специально оговоренные парламентом сроки (см.: [1]).

В целом избирательное законодательство, организация и проведение выборов в Республике Беларусь и Российской Федерации, а также система избирательных комиссий обоих государств похожи. Вместе с тем рассмотрение положений конституций двух государств, Избирательного кодекса Республики Беларусь и Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ позволяет увидеть основные отличия избирательных систем, влияющие на процесс организации и проведения выборов.

В Избирательном кодексе Республики Беларусь так же как и в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ закреплены принципы всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Закрепляя всеобщее избирательное право, законодательство обеих стран устанавливает исключения в распространении действия данного принципа на определенные категории лиц. В выборах как Российской Федерации, так и Республики Беларусь не имеют права участвовать граждане, признанные судом недееспособными, лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы. Однако в Республике Беларусь, в отличие от Российской Федерации, в голосовании так же не принимают участия лица, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения — содержание под стражей [3].

Вместе с тем лишать права голоса лиц, содержащихся под стражей, не совсем оправданно, поскольку данные лица впоследствии могут быть освобождены от предъявляемого им обвинения и отпущены, но получится так, что они будут лишены важного политического права даже не за совершение преступления, а просто за факт нахождения под стражей.

В избирательном законодательстве различных государств также, как правило, устанавливаются определенные условия участия в выборах иностранных граждан. В соответствии с п. 10 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

В отличие от общей формулировки, содержащейся в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, Избирательный кодекс Республики Беларусь непосредственно закрепляет право граждан Российской Федерации участвовать в выборах депутатов местных Советов депутатов в соответствии с международным договором Республики Беларусь и Российской Федерации [4].

Правовое регулирование равного и тайного избирательного права в законодательстве обоих государств схоже. Единственно, что следует отметить, это то, что в Российской Федерации образуются как одномандатные, так и многомандатные избирательные округа, в отличие от Республики Беларусь, где только одномандатные избирательные округа. И равенство голосов в многомандатных избирательных округах обеспечивается тем, что если на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти или в представительный орган муниципального образования образуются избирательные округа с разным числом мандатов, то каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос [5].

При рассмотрении принципов проведения выборов хотелось бы подчеркнуть, что в Республике Беларусь, в отличие от Российской Федерации, голосование может осуществляться как прямо, так и косвенно. Выборы членов Совета Республики являются косвенными: члены Совета Республики избираются на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и депутатов Минского городского Совета депутатов [6].

Таким образом, хотя в законодательстве обоих государств закреплены принципы всеобщего, равного избирательного права, они имеет свои особенности реализации как в Республике Беларусь, так и в России.

С момента опубликования решения о назначении выборов одной из последующих стадий проведения выборов является определение избирательных округов.

Избирательным законодательством Республики Беларусь и Российской Федерации предусмотрен схожий механизм определения избирательных округов: обозначаются их границы, определяется перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунк-

тов, входящих в каждый избирательный округ, указывается номер каждого избирательного округа, место нахождения каждой избирательной комиссии, число избирателей в каждом избирательном округе [7].

Однако в законодательстве каждого государства свой порядок утверждения схем избирательных округов. Так, в Республике Беларусь избирательные округа образуются определенной избирательной комиссией по представлению соответствующих органов исполнительной власти. Например, избирательные округа по выборам депутатов Палаты представителей образуются Центральной комиссией по выборам по представлению областных и Минского городского исполнительных комитетов [8]. В Российской Федерации избирательная комиссия, организующая выборы, определяет схему избирательных округов, а соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган муниципального образования утверждает ее, при этом указанный орган до утверждения схемы избирательных округов вправе вносить поправки в представленную схему [9]. Таким образом, в Республике Беларусь окончательный вариант схемы избирательных округов утверждается избирательной комиссией, но порядок ее формирования происходит с участием органов исполнительной власти. В Российской Федерации окончательный вариант схемы избирательных округов утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти, представительным органом муниципального образования, но первоначальный ее вариант определяется соответствующей избирательной комиссией.

При образовании избирательных участков учитывается численность избирателей. Так, в Республике Беларусь участки для голосования образуются с числом не менее 20 и не более 3000 избирателей [10]. В Российской Федерации избирательные участки образуются из расчета не более чем три тысячи избирателей на каждом участке [11]. Как видно из приведенных норм, в Республике Беларусь установлена минимальная численность избирателей на избирательном участке. Думается, что в Российской Федерации не закрепляется минимальная численность ввиду определенного количества малонаселенных отдаленных территорий, на которых образуются избирательные участки с небольшой численностью избирателей. Закрепление минимальной численности может привести к образованию больших по территории избирательных участков, в которые будет необходимо включить по два-три человека на отдаленных территориях.

В целях реализации прав избирателей на участие в голосовании составляются списки избирателей. При этом в Российской Федерации и Республике Беларусь процедура составления списков избирателей существенно не отличается. Списки избирателей формируются и уточняются органами исполнительной власти и уполномоченными на то должностными лицами (командирами воинских частей, руководителями санаториев, профилакториев, домов отдыха, больниц и других стационарных лечебно-профилактических учреждений, руководителями дипломатических представительств (консульских учреждений), действующих на территории соответствующих иностранных государств). Затем списки составляются соответствующей избирательной комиссией [12].

Однако в Российской Федерации список избирателей составляется также в электронной форме с использованием ГАС «Выборы», что позволяет фиксировать избирателей в едином списке [13]. В Республике Беларусь нет единого списка избирателей и не предусмотрена электронная форма списка избирателей.

Стадия выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов) является одной из важнейших стадий избирательного процесса. В Российской Федерации и Республике Беларусь имеются отличия относительно того, от кого исходит инициатива выдвижения кандидата. Так, в Российской Федерации выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением [14].

Белорусское избирательное законодательство не наделяет политические партии и общественные объединения правом выдвижения кандидатов в Президенты Республики Беларусь. Каждый кандидат должен получить социальную поддержку — собрать не менее 100 тысяч подписей избирателей. Право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит политическим партиям, зарегистрированным Министерством юстиции Республики Беларусь не позднее чем за шесть месяцев до назначения выборов, трудовым коллективам, а также гражданам путем сбора подписей [15]. Как видно из приведенных норм, в Республике Беларусь инициатива выдвижения не может исходить от самого кандидата, т. е. лицо уже должно себя зарекомендовать с положительной стороны, чтобы группа граждан или тру-

довой коллектив, или политическая партия выступили бы с инициативой о выдвижении его в качестве кандидата на выборах. Кроме того, избиратели, выдвинувшие кандидата в депутаты путем сбора подписей, имеют право до сдачи подписных листов в окружную, территориальную избирательную комиссию снять свои подписи в подписных листах, подав об этом заявление в соответствующую избирательную комиссию [16].

Проведение предвыборной агитации в Белоруссии и России осуществляется схожими методами. При этом в Республике Беларусь агитация кандидатов проходит при поддержке со стороны государства. Так, кандидаты в Президенты Республики Беларусь, в депутаты имеют право на изготовление предвыборных плакатов, призывов, заявлений, надписей, листков, фотоматериалов (далее — плакаты). На оплату расходов по изготовлению плакатов кандидату в Президенты Республики Беларусь выделяются средства из бюджета в размере 2300 базовых величин, кандидату в депутаты Палаты представителей — 50, кандидату в депутаты областного, Минского городского Совета депутатов — 8, кандидату в депутаты районного, городского (города областного подчинения) Совета депутатов — четырех базовых величин и кандидату в депутаты городского (города районного подчинения), поселкового, сельского Совета депутатов — одной базовой величины. При проведении выборов Президента Республики Беларусь, депутатов соответствующая комиссия изготавливает общие плакаты с биографическими данными кандидатов в Президенты Республики Беларусь или кандидатов в депутаты, баллотирующихся в одном избирательном округе, для размещения на участках для голосования и в других установленных местах. Расходы на эти цели осуществляются за счет средств, выделенных из республиканского бюджета на подготовку и проведение выборов [17].

До недавнего времени порядок финансирования проведения выборов в Российской Федерации и Республике Беларусь существенно различался, поскольку в Республике Беларусь не предусматривалось создание избирательных фондов кандидатов, а финансирование осуществлялось за счет средств бюджета и внебюджетного фонда. Но изменения, внесенные Законом от 4 января 2010 г. № 99-З в Избирательный кодекс Республики Беларусь, позволили осуществлять кандидатами дополнительное финансирование расходов по предвыборной агитации за счет средств собственных избирательных фондов [18].

В Российской Федерации, напротив, создание избирательного фонда кандидатом, избирательным объединением является одним из необходимых условий для регистрации кандидата, списка кандидатов. Только при проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает пяти тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится [19]. Создание же внебюджетного фонда не предусматривается.

Внебюджетный фонд для финансирования проведения выборов в Республике Беларусь создается Центральной комиссией для дополнительного финансирования расходов по подготовке и проведению выборов за счет средств организаций, общественных объединений и граждан Республики Беларусь [20]. Надо сказать, что деньги, перечисленные в этот фонд, не имеют адресной направленности, а делятся по закону между всеми кандидатами равномерно. Этот принцип заложен для того, чтобы создать для всех равные условия [21].

Также в Белоруссии, в отличие от России, предусмотрено, что средства из бюджета и внебюджетного фонда выделяются и на финансирование предвыборной агитации кандидатов, распределяются между ними поровну и расходуются по их требованию в порядке, установленном Центральной комиссией по выборам [22].

Выражение волеизъявления избирателей производится посредством голосования за кандидата, список кандидатов. В законодательстве обеих стран подробно регламентируется процедура проведения голосования.

В Республике Беларусь при выборах Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей, депутатов местных Советов депутатов голосование проводится с 8 до 20 часов. О времени и месте голосования участковые комиссии оповещают избирателей не позднее чем за 10 дней до выборов. На участках для голосования, образованных в воинских частях, санаториях, профилакториях, домах отдыха, больницах и других стационарных лечебно-профилактических учреждениях, участковые комиссии могут объявить голосование законченным и ранее 20 часов, если проголосовали все избиратели, включенные в список [23]. Кроме того, регламентируется время проведения досрочного голосования. Так, досрочное

голосование осуществляется с 10 до 14 часов и с 16 до 19 часов в присутствии не менее двух членов участковой комиссии [24].

В Российской Федерации срок проведения голосования прямо не устанавливается в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. В рамочном федеральном законе определено, что время начала и окончания голосования на выборах устанавливается законом. Продолжительность голосования не может составлять менее десяти часов. Законом может быть предусмотрено, что в случае, если при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации на территории избирательного участка расположено место жительства избирателей, рабочее время которых совпадает с временем голосования (при работе на предприятиях с непрерывным циклом работы или вахтовым методом), то по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации время начала голосования на этом избирательном участке может быть перенесено на более раннее время, но не более чем на два часа. При совмещении дня голосования на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления с днем голосования на выборах в федеральные органы государственной власти, Палату представителей Парламента Союзного государства, на референдуме Российской Федерации время начала и окончания голосования определяется в соответствии с федеральным законом [25].

При установлении результатов выборов определяющее значение имеет избирательная система, закрепленная в избирательном законодательстве государства.

В Республике Беларусь на всех выборах действует мажоритарная избирательная система. При этом на выборах Президента Республики используется мажоритарная избирательная система абсолютного большинства как в первом туре, так и во втором [26]. На выборах депутатов Палаты представителей также применяется мажоритарная избирательная система абсолютного большинства [27]; если проводится второй тур голосования для двух кандидатов, набравших наибольшее число голосов в первом туре голосования, то применяется мажоритарная избирательная система относительного большинства [28], если же голосования во втором туре проводится по одному кандидату, то — мажоритарная избирательная система абсолютного большинства [29]. На выборах депутатов местных Советов депутатов избранным считается кандидат в депутаты местного Совета депутатов, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, т. е. применяется мажоритарная избирательная система относительного большинства, если голосование проводится по одной кандидатуре, то — мажоритарная избирательная система абсолютного большинства [30].

Таким образом, в Республике Беларусь, как правило, используется мажоритарная избирательная система абсолютного большинства, и только на выборах местного уровня или при проведении второго тура голосования на выборах депутатов в Палату представителей — мажоритарная избирательная система относительного большинства.

В Российской Федерации, напротив, мажоритарная избирательная система абсолютного большинства применяется редко.

Выборы Президента Российской Федерации осуществляются с использованием мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства [31]. При проведении повторного голосования по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей, избранным на должность Президента Российской Федерации считается зарегистрированный кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата [32]. Таким образом, во «втором туре» голосования применяется мажоритарная избирательная система относительного большинства.

Выборы депутатов Государственной Думы до введения в действие Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» проводились по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе [33]. Тем не менее, законодатель отказался от применения смешанной избирательной системы при проведении выборов депутатов Государственной Думы и установил пропорциональную избирательную систему, в соответствии с которой все депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов. Именно такая избирательная система установлена для проведения выборов депутатов Государственной Думы пятого созыва [34].

Результаты выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, как следует из анализа нормы, закрепленной п. 4 ст. 4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»*, могут устанавливаться как посредством смешанной избирательной системы, так и пропорциональной избирательной системы. Следует добавить, что в настоящее время наиболее распространенными системами на региональных выборах в Российской Федерации являются такие, при которых часть депутатов избирается по мажоритарной системе относительного большинства, а другая часть — по пропорциональной избирательной системе [35].

Виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств [36].

Можно констатировать, что у части субъектов Российской Федерации наблюдается тенденция сохранения на муниципальных выборах мажоритарной избирательной системы как наиболее приемлемой и подходящей при формировании представительных органов муниципалитетов всех видов. В то же время большинство субъектов Российской Федерации приняли законы, которыми устанавливается, что, кроме мажоритарной (абсолютного и относительного большинства), на муниципальных выборах может применяться пропорциональная (с открытыми и закрытыми списками кандидатов) и смешанная — мажоритарно-пропорциональная (с различной долей кандидатов, баллотирующихся по спискам избирательных объединений) избирательные системы.

Таким образом, в Российской Федерации наблюдается развитие как мажоритарной избирательной системы, так и пропорциональной.

Сравнительно-правовой анализ избирательного законодательства России и Белоруссии позволил выявить общие черты в правовом регулировании избирательных правоотношений обоих государств. Кроме того, были отмечены основные отличия, позволившие рассмотреть иной вариант правового регулирования избирательных правоотношений и отметить его достоинства и недостатки. К положительным моментам хочется отнести прежде всего наличие в Конституции Республике Беларусь раздела «Избирательная система. Референдум», который позволяет при возникновении споров апеллировать непосредственно к основному закону государства. В Избирательном кодексе Республики Беларусь есть еще ряд положительных моментов с точки зрения организации и проведения процесса голосования, но наряду с ними достаточно много упущений и недоработок, которые требуют внесения определенных корректив [37].

Отдельно следует отметить, что несмотря на проведенную кодификацию избирательного законодательства Республики Беларусь, остается еще много мелких деталей, требующих правового урегулирования, которое, к сожалению, осуществляется изданием декретов Президентом Республики Беларусь, носящих временный характер. Вместе с тем в Российской Федерации Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, являющийся основным законом, регулирующим порядок проведения выборов на всех уровнях власти, характеризуется проработанностью всех деталей организации и проведения выборов.

В рамках данного исследования ввиду ограниченности объема были затронуты лишь основные положения избирательного законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь.

* В соответствии с п. 4 ст. 4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации — не менее 50 процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

1. *Гончаров В.В., Жилин С.М.* Особенности использования в Российской Федерации зарубежного опыта формирования и функционирования института президента // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 18–22.

2. *Борисов И.Б.* Кто выиграл на выборах в Республике Беларусь // Журнал о выборах. 2001. № 3. С. 34.

3. См. ч. 2 ст. 4 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

4. См. ст. 58 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

5. См. п. 2 ст. 5 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

6. См. ст. 8 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

7. См.: п. 2 ст. 18 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ; Постановление Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов от 25 июня 2008 г. № 16. URL : http://www.rec.gov.by/elect/ppns4/3.pdf

8. См. ч. 1 ст. 16 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

9. См. п. 2 ст. 18 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

10. См. ч. 2 ст. 17 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

11. См. п. 2 ст. 19 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

12. См.: пп. 6, 7 ст. 17 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ; ст. 19 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

13. См. п. 7 ст. 17 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

14. См. п. 2 ст. 32 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

15. См. ч. 1, 3 ст. 60 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

16. См. ч. 12 ст. 66 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

17. См. ч. 11, 12 ст. 45 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

18. См. ч. 1 ст. 48 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

19. См. п. 1 ст. 58 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

20. См. ч. 1 ст. 48 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

21. *Лещенко В.* Интервью с Н.И. Лозовиком. Голоса нельзя купить, но за них можно побороться // Народная газ. 2006. 21 нояб.

22. См. ч. 5 ст. 48 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

23. См. ст. 50 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

24. См. ч. 2 ст. 53 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

25. См. п. 1 ст. 64 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

26. См. ч. 4 ст. 79, ч. 2 ст. 80 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

27. См. ч. 2 ст. 82 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

28. См. ч. 2 ст. 83 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

29. См. ч. 3 ст. 83 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

30. См. ч. 2 ст. 89 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

31. См. п. 3 ст. 76 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

32. См. п. 4 ст. 76 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

33. *Борисов А.Н.* Комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

34. См. ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

35. *Ныркова Т.Ю.* Избирательная система субъектов Российской Федерации: некоторые актуальные проблемы. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

36. См. ч. 3 ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

37. *Борисов И.Б.* Указ. соч. С. 32.

С.А. Хвалёв, кандидат юридических наук

Предвыборная агитация в информационно-телекоммуникационной сети Интернет

Как показывают последние статистические исследования, количество пользователей информационно-телекоммуникационной сетью Интернет (далее — Интернет) в России растет. По сообщению Министерства связи и массовых коммуникаций число пользователей Интернета в России в 2011 году выросло на 5,4% и составило 70 миллионов человек. По некоторым прогнозам в 2013 году количество пользователей Интернета в России достигнет 90 миллионов.

В целом Интернет, по мнению многих ученых, уже давно перерос обыденное представление о нем как о просто средстве связи между людьми. В литературе отмечается, что Интернет — это самостоятельное пространство, или, как его именуют, «киберпространство», во многом создающее новую реальность как для индивидов и организаций, так и для государств. По мнению Ш. Шольберга, Интернет можно рассматривать как одну из основных сфер жизни наряду с землей, водой, воздухом и космосом, остро нуждающуюся в координировании правовых мер [1]. С учетом такого понимания природы сети Интернет, вполне очевидно, что необходимо переосмыслить и влияние Интернета на личность человека. В современном обществе Интернет тесно связан с реализацией важнейших конституционных прав, таких как право на объединение; право на свободу мысли и слова; с различными информационными правами по распространению, передаче, получении и использовании информации [2].

Следовательно, Интернет — это неотъемлемая часть статуса личности современного человека. При этом уже сейчас можно встретить такое понятие, как виртуальная личность, которая выступает активным участником множества общественных отношений [3].

А.А. Тедеев указывает, что такое мощное влияние новых технологий на информационно-правовой режим избирательных отношений порождает необходимость адекватного и качественного совершенствования соответствующего законодательства [4]. Таким образом, изменение избирательного законодательства, его корреляция с законодательством об информации — очевидная потребность современного российского общества.

Как показывает практика последних федеральных и муниципальных выборов в Иркутской области, Интернет все чаще становится средством распространения и источником получения агитационной информации. Предвыборная агитация в Интернете распространяется посредством организации интернет-рассылки, блогов, форумов и т. д. Нужно иметь в виду, что немалая часть политически образованного и активного населения все больше доверяет Интернету, а не агитационным листовкам и традиционным средствам массовой информации [5].

В информационно развитых странах накоплен большой опыт использования Интернета как агитационной платформы. Впервые Интернет был применен в целях агитации в ходе кампании по выборам Президента США в 1992 году. Постепенно предвыборная агитация с помощью Интернета стала распространенным явлением во всем мире. Объем применения интернет-агитации на выборах в различных странах заметно отличается и зависит от многих факторов. Однако то, что Интернет становится неотъемлемой частью избирательного процесса, не подлежит сомнению.

В мире имеется две модели правового регулирования предвыборной агитации в Интернете:

1) модель, основанная на превентивных мерах. Соответствующее правовое регулирование опирается на систему предупредительных

мер, таких как модерирование, контроль трафика, блокировка узлов, а также целых сервисов, содержащих «нежелательную» информацию (примеры: Китай, Иран, Казахстан) [6]. Подобное регулирование можно наблюдать во Франции, где предусматривается обязательная регистрация всех владельцев интернет-ресурсов. Авторы сайтов, размещаемых на французских серверах, должны предоставлять свои личные данные интернет-провайдерам до того, как начнет функционировать интернет-ресурс. За предоставление неполных или неверных сведений о себе пользователям грозит тюремное заключение сроком на полгода. При этом установлена уголовная ответственность интернет-провайдеров за предоставление хостинга пользователям, не прошедшим идентификацию [7];

2) модель, основанная на мониторинговых мероприятиях. Эта модель правового регулирования предусматривает создание системы мониторинга появления противоправных материалов в Интернете. Подобная модель в определенной мере воплощается в России [8]. В Великобритании действует Фонд интернет-наблюдения (далее — Фонд), в работе которого активное участие принимают провайдеры интернет-услуг. В частности, при обнаружении нарушения законодательства в сети Интернет Фонд информирует об этом интернет-провайдера, на сервере которого размещен соответствующий интернет-ресурс. В целях освобождения от уголовной ответственности интернет-провайдер незамедлительно должен либо удалить соответствующую информацию с сервера, либо блокировать доступ к интернет-ресурсу [9].

При этом следует отметить, что наряду со столь обширной практикой правового регулирования интернет-взаимодействия в зарубежных странах для России эта плоскость избирательных отношений известна недавно.

Как представляется, сеть Интернет как средство распространения предвыборной агитации привлекательна по следующим обстоятельствам:

— возможность доступа к опубликованной информации из любой точки мира, а также легкость, быстрота использования [10];

— значительный охват территории и населения, а также бесперебойное функционирование Интернета [11];

— относительная дешевизна изготовления электронных агитационных материалов и услуг по их размещению [12];

— отсутствие ограничений по архитектуре и наполнению интернет-ресурса.

При этом следует отметить, что подобная привлекательность в значительной степени обусловлена отсутствием четкого законодательного регулирования проведения предвыборной агитации посредством Интернета.

Критическими пробелами, которые негативно влияют на возможность в обозримом будущем организации цивилизованных взаимоотношений между распространителями и потребителями информации в Интернете, являются следующие:

1) отсутствие единой, формализованной терминологии, а также принципов деятельности в Интернете [13];

2) отсутствие правового регулирования круга участников процесса управления Интернетом, их статуса, а также неопределенность правил установления места и времени совершения юридически значимых действий при использовании в Интернете [14];

3) отсутствие механизмов привлечения к юридической ответственности за нарушение правил организации и проведения предвыборной агитации в сети Интернет.

Действующее законодательство напрямую не запрещает предвыборную агитацию в Интернете. При этом порядок осуществления такой агитации практически не регламентируется.

Судебной практикой также не выработано каких-либо общих правил использования Интернета в предвыборной агитационной деятельности. В абсолютном большинстве случаев суды в Российской Федерации стараются обходить соответствующую проблематику стороной. Когда все же встает вопрос о необходимости оценки агитационных материалов, размещенных в Интернете, судебные органы исследуют только такие аспекты спорных правоотношений, как:

1) оценка содержания распространяемой информации, а также соблюдение общих правил агитационной деятельности (надлежащее финансирование, отсутствие признаков экстремизма, соблюдение законодательства об интеллектуальной собственности) [15]. При этом практически не оценивается способ распространения агитационной информации, т. е. судам безразличен Интернет как средство распространения информации, не оцениваются обстоятельства относительно того, имеется у того или иного ресурса статус СМИ или нет [16];

2) суды рассматривают Интернет как источник информации, используемой в ином

агитационном материале. При этом вопрос о достоверности информации в первоисточнике, ответственности владельцев интернет-ресурсов судами не рассматривается [17].

Примечательно одно из судебных решений Верховного Суда Российской Федерации, в котором Суд прямо констатировал факт того, что Интернет в целом является информационным полем, не регулируемым правовыми актами [18].

Как уже было отмечено, проблема интернет-отношений в избирательной сфере поднималась неоднократно. При этом по данному вопросу имеются и различные по сути предложения. В частности, некоторыми членами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации предлагается следующее разрешение сложившейся ситуации:

— если интернет-сайт зарегистрирован как сетевое средство массовой информации [19], то необходимо использовать нормы избирательного законодательства, которые регламентируют агитацию на каналах теле-, радиовещания и периодических печатных изданиях;

— если интернет-сайт не зарегистрирован в качестве сетевого средства массовой информации, то в отношении агитации, размещаемой на таких интернет-ресурсах, должны соблюдаться правила, применяемые к аудиовизуальным и иным агитационным материалам [20].

При этом, как представляется, в данном случае речь идет о применении закона по аналогии. Данный институт избирательным законодательством не предусмотрен. Однако даже если не обращать внимание на то, что аналогия закона в данном случае не применима, все равно возникает множество проблем. Некоторые нормативные положения действующего избирательного законодательства применительно к их действию в виртуальном пространстве нуждаются в существенной корректировке. Например, не могут быть применены к Интернету нормы об обязательном указании в агитационном материале сведений об его тираже, поскольку понятие *тираж* в Интернете не используется [21]. Не могут применяться по аналогии нормы о финансировании предвыборной агитации. Так, в литературе указывается, что затраты на распространение материалов в Интернете настолько малы, что зачастую невозможно определить стоимость одного экземпляра агитационной продукции — сводится ли она к созданию макета или в затраты на производство интернет-материала необходимо включить также стоимость аренды интернет-канала [22]. Сложно определить соблюдения сроков агитации в Интернете.

Таким образом, следует констатировать тот факт, что в настоящее время не сформирована правовая основа легального использования сети Интернет в предвыборных агитационных целях. При этом многие ученые и правоприменители отмечают, что формирование подобной правовой основы необходимо начать с разработки, во-первых, унифицированных международных документов (международных стандартов), регламентирующих применение Интернета, в том числе, и в сфере избирательных отношений [23]. Во-вторых, имеется необходимость разработки и принятия системообразующего федерального закона, регламентирующего Интернет. Наконец, нужно сказать, что уже давно назрела проблема, связанная с необходимостью специальной регламентации границ применения Интернета в предвыборной агитации [24].

Однако законодатель при разработке соответствующих норм избирательного законодательства столкнется с рядом серьезных трудностей следующего характера:

— во-первых, свойство экстерриториальности Интернета обусловливает возможность создания интернет-ресурса с агитационным наполнением, находясь за пределами Российской Федерации [25], в связи с чем требуется разрешение вопроса о соотношении юрисдикций различных государств в Интернете;

— во-вторых, для Интернета характерна анонимность пользователей или возможность достаточно просто выдавать себя за других лиц, создание сайтов-двойников [26], что, в свою очередь, обусловливает проблему идентификации пользователей Интернета;

— в-третьих, исходя из названных выше проблем, вытекает трудность с определением оснований, субъектов и мер ответственности за несоблюдение избирательного законодательства (за искажение информации, недостоверность информации и т. д.) в Интернете [27].

Как представляется, существующие проблемы можно разрешить путем внедрения нормы в избирательное законодательство Российской Федерации о возможности проведения предвыборной агитации в Интернете, но на строго определенном перечне интернет-сайтов. При этом в целях определения перечня таких сайтов можно пойти двумя путями: либо установить конкретный перечень таких

интернет-ресурсов, либо, что по нашему мнению более приемлемо, закрепить в избирательном законодательстве систему требований к таким интернет-ресурсам. Соответствие конкретного интернет-сайта этим требованиям давало бы возможность кандидатам, избирательным объединениям распространять через них агитационную информацию.

Можно много дискутировать относительно того, какими должны быть эти требования. При этом, полагаем, в целях разрешения названных выше проблем основными из этих требований должны быть следующие:

1) интернет-ресурс должен обладать признаками сетевого средства массовой информации. Реализация данного требования давала бы возможность в период избирательной кампании дополнительно пользоваться правовыми механизмами воздействия на владельцев, работников редакции интернет-ресурсов, предусмотренными законодательством о средствах массовой информации, а также возможность контролировать деятельность таких сайтов не только избирательными комиссиями, но уполномоченным органом исполнительной власти в сфере массовых коммуникаций;

2) обязательная систематическая аккредитация или сертификация соответствующих интернет-ресурсов в целях подтверждения технических возможностей редакции сетевого средства массовой информации своевременно обеспечивать достоверность, безопасность размещения агитационного материала, а также постоянный контроль за таким размещением;

3) интернет-ресурс должен быть зарегистрирован в пределах юрисдикции Российской Федерации. При этом изменение «национальности» интернет-ресурса не должно допускаться;

4) продвижение сайта в Интернете должно подчиняться определенной системе требований.

Предлагаемая модель осуществления предвыборной агитации является одним из вариантов цивилизованного применения Интернета в агитационных целях. При этом данная модель предполагает, что в рамках выборов будет использоваться далеко не все интернет-пространство, что приведет к ограничению конституционного права на свободу поиска и получения информации. Однако на современном этапе развития интернет-отношений в России такое ограничение вполне оправдано. В данном случае следует согласиться с мнением Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости поддержания в ходе избирательной кампании баланса взаимосвязанных конституционно защищаемых ценностей, таких как свободные выборы и свобода информационного пространства [28].

---

1. *Перчаткина С.А.* Социальные интернет-сети: правовые аспекты. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. *Губанов Д.А.* Социальные сети. Модели информационного влияния, управления, противоборства. М., 2010. С. 5.

3. См., например, *Рассолов И.М.* Право и Интернет. Теоретические проблемы. 2-е изд., доп. М. : Норма, 2009. 384 с.; *Танимов О.В.* Электронный документ и электронная цифровая подпись как юридические фикции // Информационное право. 2005. № 3. С. 10—13.

4. *Тедеев А.А.* Перспективы реализации избирательных прав граждан в информационной среде в условиях глобализации // Информационное право. 2009. № 2. С. 25.

5. *Шишкина О.Е.* О некоторых теоретических и практических проблемах реализации свободы слова на выборах. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

6. *Вакунов С.* Агитация в Интернете: мировой опыт и перспективы законодательного регулирования // Журн. о выборах. 2001. № 3. С. 45.

7. *Перчаткина С.А.* Указ. соч.

8. *Вакунов С.* Указ. соч.

9. См., например, *Поляков Т.А.* Вопросы ответственности за использование информационно-телекоммуникационных систем в террористических и экстремистских целях. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; *Перчаткина С.А.* Указ. соч.

10. *Шемелин А.В.* Роль интернет-ресурса в предвыборной агитации в России. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

11. *Ныров Б.Ф.* Состояние законодательства относительно информирования населения в ходе муниципальных выборов // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. С. 28—35.

12. *Шемелин А.В.* Указ. соч.

13. *Вешняков А.А.* Проблема использования интернет на выборах в Российской Федерации // Информационное право. 2006. № 3. С. 15—22; *Глушко А.В.* Возможные пути правового регулирования интернет-отношений в Российской Федерации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

14. *Перчаткина С.А.* Указ. соч.

15. См., например: Определение Верховного Суда РФ от 1 декабря 2011 года № 4-Г11-64; Определение Верховного Суда РФ от 3 декабря 2011 года № 2-Г11-28; Определение Верховного Суда РФ от 4 февраля 2009 года № 84-Г08-1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

16. См., например: Определение Верховного Суда РФ от 14 декабря 2011 года № 2-Г11-29; Определение Верховного Суда РФ от 4 февраля 2009 года № 84-Г08-1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

17. Определение Верховного Суда РФ от 11 марта 2009 года № 16-Г09-12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

18. Определение Верховного Суда РФ от 8 декабря 2011 года № 34-Г11-16. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

19. Статья 8 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Рос. газ. 1992. 8 февр.

20. *Гришина М.В.* Средства Массовой информации и выборы: вопросы и ответы. М. : РЦОИТ, 2011. С. 72—78; Рекомендации для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по предупреждению и пресечению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний, иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов. М. : ЦИК РФ, 2011. С. 50—51.

21. *Рябчиков Р.В.* Проблемы правового регулирования применения Интернета на выборах в России и перспективы использования виртуального пространства в избирательном процессе. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

22. *Вакунов С.* Указ. соч. С. 46.

23. *Невзоров И.В.* Проблема региональной разобщенности гражданско-правового регулирования деятельности в сети Интернет. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

24. *Лазарев В.В.* Избирательные права граждан: опыт конституционно-правового исследования // Журн. рос. права. 2005. № 6. С. 164—167.

25. *Рябчиков Р.В.* Указ. соч.

26. *Шириков А.* Сайты-двойники: как с ними бороться. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

27. См., например: *Вешняков А.А.* Указ. соч.; *Хатаева М.А.* Дифференциация ответственности интернет-провайдеров за нарушение интеллектуальных прав на результаты интеллектуальной деятельности в Интернете // Журн. зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. Вып. 1. С. 104—112.

28. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 года № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

А.Г. Шин, кандидат юридических наук

Особенности судебной практики на муниципальных выборах в Иркутской области

В Иркутской области в рамках единого дня голосования 4 марта 2012 г. состоялись выборы глав и представительных органов муниципальных образований. Их результатом стало избрание 46 выборных должностных лиц, замещение 600 депутатских мандатов. Наступлению этого масштабного по территориальным и общественно-политическим меркам события предшествовало проведение кандидатами, избирательными объединениями местных избирательных кампаний.

В период подготовки к проведению выборов кандидаты, избирательные объединения нередко обращались в суд за защитой своих избирательных прав.

Следует отметить, что большую часть судебных разбирательств составили дела, связанные с отказом избирательных комиссий в регистрации кандидатам в связи с выявлением в представленных ими подписных листах более 10 процентов недействительных подписей избирателей.

Так, Бодайбинский городской суд оставил без изменения решение территориальной избирательной комиссии, которая в ходе проверки 100 подписей, представленных кандидатом *Л.*, 17 признала недействительными. В частности, решая вопрос о действительности подписи избирателя *К.*, в окончании фамилии которого была зачеркнута буква «а», суд не согласился с доводом заявителя о том, что при прочтении фамилии возможно предположить, что она написана в женском либо мужском роде в родительном падеже и эта помарка не препятствует однозначному восприятию сведений о фамилии, имени и отчестве избирателя. При этом суд обратил особое внимание на норму избирательного закона, согласно которой не могут служить основанием для признания подписи недействительной сокращения слов и дат, не препятствующие однозначному восприятию этих сведений. Иных случаев, обязывающих суд выяснять, не препятствуют ли однозначному восприятию указанных сведений о лице, осуществляющем сбор подписей, имеющиеся сокращения, исключается ли иное толкование данных об адресе места жительства названных лиц, действующее избирательное законодательство не содержит. По мнению суда, выяснение степени восприятия и толкование таких сведений означало бы расширительное толкование положений закона, допущение субъективного усмотрения суда при разрешении споров о признании незаконным обжалования решений избирательных комиссий, а следовательно, нарушило бы принцип равенства прав всех кандидатов перед законом [1].

Иркутский областной суд оставил в силе решение Иркутского районного суда от 6 февраля 2012 г., которым отменено решение территориальной избирательной комиссии об отказе в регистрации *П.* кандидатом на должность мэра Иркутского районного муниципального образования [2]. В определении отмечается, что исправления в подписях являются видимыми, не относятся к особенностям почерка, небрежности допущено не было, а имело место неправильное указание данных паспорта, имени, фамилии, даты рождения, места жительства и явные исправления одних цифр на другие, исправления в буквах, написание одних слов поверх других, исправление даты внесения подписей, и допущенные исправления не были оговорены в установленном законом порядке.

По-разному в судебной практике решался вопрос о возможности регистрации избирательной комиссией списка кандидатов при несвоевременном предоставлении политической партией сведений о создании избирательного фонда. Так, определением Иркутского

областного суда отменено решение Саянского городского суда от 4 февраля 2012 г., которым отменено решение территориальной избирательной комиссии об отказе в регистрации муниципального списка кандидатов [3]. Удовлетворяя требования заявителя, суд первой инстанции исходил из того, что документы на регистрацию списка кандидатов не были представлены в установленный законом срок по уважительной причине, вследствие нарушения Сбербанком ч. 6 ст. 86 Закона о муниципальных выборах в Иркутской области о незамедлительном открытии избирательному объединению специального избирательного счета. По мнению суда первой инстанции, избирательной комиссией должны были быть приняты документы, в ином случае было бы нарушено пассивное избирательное право кандидатов, включенных в список, и активное избирательное право сторонников партии.

Иркутский областной суд, отменяя решение суда первой инстанции, указал, что такие выводы противоречат требованиям избирательного законодательства и не соответствуют обстоятельствам дела. Суд неправильно истолковал положения областного закона, которыми установлен пресекательный срок представления необходимых документов для регистрации списка кандидатов. Этот срок не подлежит восстановлению. Кроме того, законом не предусматривается обязанность избирательной комиссии при отсутствии соответствующего обращения о нарушении избирательных прав выяснять причины непредставления необходимых документов для регистрации муниципального списка кандидатов в предусмотренный законом срок. Судебная коллегия при этом исходит из того, что со стороны избирательной комиссии не установлено каких-либо нарушений избирательного законодательства ни при заверении муниципального списка кандидатов, ни при рассмотрении вопроса о его регистрации.

В период подготовки к проведению выборов в суды также поступали заявления, касающиеся порядка проведения предвыборной агитации. Так, Шелеховский городской суд рассмотрел дело по заявлению *П.* об отмене решения территориальной избирательной комиссии о регистрации кандидата *З.* По мнению заявителя, *З.*, используя в своем агитационном материале изображение официального герба города Шелехова, а также изображение городского памятника «Управляй городом, в котором ты живешь», нарушил тем самым законодательство об интеллектуальной собственности, поскольку не получил согласие авторов этих объектов на их использование.

Отказывая в удовлетворении требований заявителя, суд отметил, что использование в агитационных материалах городского герба не является нарушением закона, поскольку Гражданский кодекс не относит его к числу объектов авторских прав. Аналогично обстоит дело и с художественной композицией «Управляй городом, в котором ты живешь». Памятник находится на территории Шелеховского лицея в свободном доступе, открытом для посещения. Кроме того, изображение не является основным объектом агитационного материала, так как занимает в нем незначительное место [4].

В Тулунский городской суд обратился *Т.* с заявлением о защите чести, достоинства и деловой репутации, о признании распространенной информации незаконной агитацией. В период избирательной кампании неизвестные лица распространили листовки, содержащие информацию о действующем главе города и кандидате *Т.* Так, в листовке с названием «*Т.* – великий строитель нашего района» указывалось следующее: «1. В этот же год полностью были оплачены работы по строительству этих домов в сумме 4 млн рублей, а работы были выполнены меньше, чем наполовину всех оплаченных работ. 2. А вот строительные материалы в селе, переданные господину *Т.*, увезены по его личному распоряжению по своим друзьям. Общие потери бюджета в сегодняшних ценах от такой операции господина *Т.* составляют не менее 20 млн рублей...»

Оценив эту и иную содержащуюся в листовках информацию, а также изучив представленные заявителем доказательства, суд удовлетворил его требования. При этом, относя распространенные листовки к незаконным агитационным материалам, суд сослался на ст. 54 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, содержащую требования ко всем печатным и аудиовизуальным агитационным материалам (наименование, юридический адрес и идентификационный номер налогоплательщика организации, изготовившей данные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей (заказавшего) их и пр.). Поскольку представленные заявителем суду листовки не соответствуют требованиям вышеуказанного Федерального закона, следовательно, они являются анонимными, а в силу того обстоятельства, что они распространены

в период агитационной кампании, проходящей на территории Тулунского муниципального района Иркутской области в связи с назначенными выборами мэра района на 4 марта 2012 г., являются незаконным агитационным материалом [5].

Кроме этого в суд поступило заявление об оспаривании решения комиссии о назначении муниципальных выборов. По мнению заявителя, решение о назначении муниципальных выборов было принято органом, не имеющим на это соответствующих полномочий. Как было указано в заявлении, полномочия территориальной избирательной комиссии не предусмотрены законом и не были возложены на территориальную избирательную комиссию в установленном законом порядке.

Отказывая в удовлетворения требований заявителя, суд отметил следующее.

Постановлением областной избирательной комиссии на территориальную избирательную комиссию были возложены полномочия избирательной комиссии муниципального образования. Постановление вынесено на основании обращения представительного органа соответствующего муниципального образования с предложением о возложении полномочий. Таким образом, судом установлено, что установленный законом порядок возложения полномочий избирательной комиссии муниципального образования на территориальную комиссию был соблюден. Поскольку избирательная комиссия муниципального образования не была создана при наличии указанного постановления, территориальная избирательная комиссия вправе была принять такое решение.

Доводы заявителя о том, что решением областной избирательной комиссии полномочия избирательной комиссии муниципального образования были возложены на территориальную избирательную комиссию, сформированную 5 декабря 2006 г. и прекратившую свои полномочия 3 декабря 2010 г., а поэтому вновь сформированная избирательная комиссия не обладает такими полномочиями, суд также нашел несостоятельными, так как срок исполнения территориальной избирательной комиссией полномочий избирательной комиссии муниципального образования не находится в жесткой зависимости от истечения срока полномочий территориальной избирательной комиссии соответствующего состава. Если в решении избирательной комиссии субъекта Российской Федерации о возложении полномочий избирательной комиссии муниципального образования на территориальную избирательную комиссию указано, на какой срок такие полномочия возлагаются, территориальная избирательная комиссия исполняет эти полномочия до истечения указанного срока, если не указано – то до того момента, пока соответствующим решением не будет определено иное, независимо от сроков формирования нового состава территориальной избирательной комиссии [6].

Таким образом, в ходе подготовки к прошедшим муниципальным выборам суды общей юрисдикции разрешали избирательные споры, возникающие в основном на стадии выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов. Предметом судебных разбирательств чаще всего выступала действительность подписей, собранных в поддержку кандидата, порядок проверки подписей избирательными комиссиями. Несколько дел было связано с порядком проведения кандидатами предвыборной агитации, рассматривались заявления о нарушении законодательства об интеллектуальной собственности, защиты чести, достоинства и деловой репутации, признании распространенной информации незаконной агитацией. Кроме того, было разрешено дело об оспаривании решения территориальной избирательной комиссии о назначении муниципальных выборов.

---

1. См. Решение Бодайбинского городского суда Иркутской области от 10 февраля 2012 г. по делу № 2-130-2012 // Архив Избирательной комиссии Иркутской области.
2. См. Определение Иркутского областного суда от 14 февраля 2012 г. по делу № 33-1656/12 // Там же.
3. См. Определение Иркутского областного суда от 17 февраля 2012 г. по делу № 33-1790/12 // Там же.
4. См. Решение Шелеховского городского суда Иркутской области от 27 февраля 2012 г. по делу № 2-334/12 // Там же.
5. См. Решение Тулунского городского суда Иркутской области от 22 февраля 2012 г. по делу № 2-187 (2012) // Там же.
6. См. Решение Чунского районного суда Иркутской области от 24 января 2012 г. по делу № 2-47/2012 // Там же.

Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук
Е.И. Старовойтова
М.Г. Тирских, кандидат юридических наук, доцент
С.Ю. Фильчакова, кандидат юридических наук, доцент
Л.Ю. Черняк, кандидат юридических наук

Модельный нормативный правовой акт «Об утверждении положения по осуществлению ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных администрации муниципального образования организациях»

Ведомственный контроль является составной частью государственного контроля и необходимым условием для решения таких важнейших задач, как обеспечение сохранности, целевого и эффективного использования государственного имущества, выявление неиспользуемых резервов повышения эффективности экономической деятельности организаций, а также своевременное выявление, предотвращение и пресечение правонарушений и злоупотреблений в сфере экономики.

Проект модельного нормативного правового акта о ведомственном контроле разработан с целью упорядочения осуществления ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, органами местного самоуправления области в подведомственных им организациях.

Отношения, связанные с защитой трудовых прав, регламентируются Конституцией Российской Федерации, Трудовым кодексом Российской Федерации (далее — ТК РФ), иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации трудовое законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «к» ч. 1 ст. 72). 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. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 2 и ч. 5 ст. 76).

Статья 6 ТК РФ разграничивает полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Статья 352 ТК РФ предусматривает государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, как один из способов защиты трудовых прав и свобод. Указанный контроль осуществляется федеральной инспекцией труда (ч. 1 ст. 353 ТК РФ), основные полномочия которой названы в ст. 356 ТК РФ.

Ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в порядке и на условиях, определяемых законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации (ст. 353[1] ТК РФ).

Разработанный модельный муниципальный нормативный правовой акт о ведомственном контроле, с учетом существующих правовых условий, предлагает схему правового регулирования порядка проведения ведомственного контроля в муниципальных организациях. Модельный нормативный правовой акт содержит нормы, которые могут создавать правовые условия для осуществления ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях муниципального образования.

Модельный нормативный правовой акт состоит из 40 пунктов.

АДМИНИСТРАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

_____

(наименование муниципального образования)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от «___»_____ 20___ г. №____

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ИНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, СОДЕРЖАЩИХ НОРМЫ ТРУДОВОГО ПРАВА, В ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ АДМИНИСТРАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ _____ ОРГАНИЗАЦИЯХ

(наименование муниципального образования)

В соответствии со ст. 353[1] Трудового кодекса Российской Федерации, законом _____ от

наименование субъекта Российской Федерации

«___»_____20___г. №___ «О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в _____»,

наименование субъекта Российской Федерации

Уставом муниципального образования ___ _____

наименование муниципального образования

администрация муниципального образования постановляет:

1. Утвердить Положение по осуществлению ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных администрации муниципального образования _____

наименование муниципального образования

организациях (Приложение 1).

2. Утвердить перечень должностных лиц, уполномоченных на проведение мероприятий по ведомственному контролю за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в отношении подведомственных администрации муниципального образования организаций (Приложение 2).

3. Настоящее постановление вступает в силу с момента подписания.

4. Контроль за выполнением настоящего постановления возложить на заместителя Главы администрации муниципального образования _____

наименование муниципального образования

по социальным вопросам _____.

ФИО

Глава муниципального образования

_____

наименование муниципального образования

_____

ФИО

Утверждено
Постановлением
администрации муниципального образования
_____
от «___»_____2012 г. № _____
(Приложение 1)

ПОЛОЖЕНИЕ
ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ИНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, СОДЕРЖАЩИХ НОРМЫ ТРУДОВОГО ПРАВА,
В ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ АДМИНИСТРАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
_____ ОРГАНИЗАЦИЯХ
наименование муниципального образования

Положение о ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в муниципальных организациях муниципального образования _____ (далее — Положение) разработано на основании ст. 353[1] Трудового кодекса Российской Федерации, Закона _____
наименование муниципального образования
наименование субъекта Российской Федерации
от «___»_____ 20__ г. №___ «О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права в _____», Устава
наименование субъекта Российской Федерации
муниципального образования _____.
наименование муниципального образования

I. Общие положения

1. Настоящее Положение регулирует общественные отношения, связанные с осуществлением ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в муниципальных организациях _____
наименование муниципального образования
(далее — подведомственные организации), учредителем которых от имени муниципального образования _____
наименование муниципального образования
выступает администрация _____.
наименование муниципального образования

Ведомственный контроль осуществляется посредством проведения проверок соблюдения подведомственными организациями трудового законодательства, включая законодательство по охране труда, и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

2. В настоящем Положении используются следующие основные понятия:

1) ведомственный контроль — система мероприятий по осуществлению проверки за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, проводимых органами местного самоуправления муниципального образования _____
наименование муниципального образования
в подведомственных им организациях;

2) подведомственная организация — учреждение или предприятие, учредителями которых являются органы местного самоуправления _____;
наименование муниципального образования

3) мероприятия по ведомственному контролю (далее — мероприятия по контролю) — совокупность действий должностных лиц органов, осуществляющих ведомственный контроль, связанных с проведением проверки соблюдения подведомственной организацией требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проведения мероприятий по контролю;

4) орган, осуществляющий ведомственный контроль, — орган местного самоуправления муниципального образования _____,
наименование муниципального образования
осуществляющий мероприятия по контролю в подведомственных организациях.

3. Основными принципами осуществления ведомственного контроля за соблюдением

трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, являются:

1) презумпция добросовестности подведомственной организации;

2) законность, объективность и доступность информации по вопросам правового регулирования трудовых отношений;

3) открытость и доступность законодательных и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется при проведении ведомственного контроля;

4) проведение мероприятий по контролю уполномоченными должностными лицами вышестоящих органов при осуществлении ведомственного контроля;

5) периодичность и оперативность осуществления мероприятий по контролю, предусматривающему полное и максимально быстрое его проведение в течение установленного срока;

6) учет мероприятий по контролю;

7) ответственность администрации муниципального образования _____
наименование муниципального образования
за допущенные при проведении мероприятий по контролю нарушения законодательства Российской Федерации и _____;
наименование субъекта Российской Федерации

8) ответственность руководителей и должностных лиц подведомственных организаций при нарушении трудового законодательства или иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, выявленном в результате проведения ведомственного контроля.

4. Основными целями ведомственного контроля являются:

1) выявление нарушений работодателями и работниками подведомственных муниципальных организаций требований трудового законодательства (в том числе в сфере охраны труда), а также нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

2) организация профилактической работы по предупреждению производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, а также работа по улучшению условий труда;

3) распространение опыта работы по вопросам улучшения условий охраны труда.

5. К основным задачам проверки соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях относятся:

1) выявление нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

2) предупреждение нарушений прав и законных интересов работников подведомственных организаций;

3) принятие мер по восстановлению нарушенных прав работников подведомственных организаций и привлечению виновных должностных лиц к ответственности за нарушения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

4) контроль за организацией профилактической работы по предупреждению производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, а также работы по улучшению условий труда;

5) определение необходимости обучения специалистов подведомственных организаций на курсах повышения квалификации и на семинарах, посвященных вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе вопросам охраны труда.

6. Проведение ведомственного контроля осуществляется по следующим направлениям:

1) социальное партнерство в сфере труда;

2) трудовой распорядок, дисциплина труда;

3) профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников;

4) охрана труда;

5) регламентация и порядок оформления трудовых отношений в подведомственных муниципальных организациях;

6) особенности регулирования труда отдельных категорий работников.

7. Ведомственный контроль соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных муниципальных организациях муниципального образования _____
наименование муниципального образования
осуществляется уполномоченным(ыми) должностным(ыми) лицом (лицами) или рабочей группой по осуществлению ведомственного контроля.

При осуществлении ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых ак-

тов, содержащих нормы трудового права, уполномоченное(ые) должностное(ые) лицо (лица), рабочая группа по осуществлению ведомственного контроля взаимодействуют с иными органами администрации муниципального образования _____,

наименование муниципального образования

в ведомственном подчинении которых находятся муниципальные организации.

8. В своей деятельности должностное лицо, уполномоченное на проведение мероприятий по контролю (далее — уполномоченное должностное лицо), руководствуется Конституцией Российской Федерации, Трудовым кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, законами _____ и иными нор-

наименование субъекта Российской Федерации

мативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, Рекомендациями уполномоченного органа исполнительной государственной власти _____

наименование субъекта Российской Федерации

в сфере труда и социального развития, муниципальными нормативными правовыми актами.

II. Планирование, порядок и учет проведения мероприятий по ведомственному контролю

9. Ведомственный контроль осуществляется в формах документарных или выездных проверок, а также ведения Реестра организаций по соблюдению трудовых прав работников (далее — Реестр).

Документарная проверка проводится по месту нахождения уполномоченного органа.

Выездная проверка проводится по месту нахождения подведомственной организации.

Выездная проверка проводится в случае, если при документарной проверке не представляется возможным:

1) удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в документах подведомственной организации;

2) оценить соответствие деятельности подведомственной организации обязательным требованиям или требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

10. Проверки могут быть плановые, внеплановые и повторные.

Плановые проверки проводятся должностными лицами уполномоченных органов в соответствии с утверждаемым руководителем уполномоченного органа годовым планом проведения мероприятий по ведомственному контролю за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового законодательства, в отношении подведомственных организаций (далее — План).

Внеплановые проверки проводятся должностными лицами уполномоченных органов:

1) в части поступившего обращения о нарушении трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права в отношении подведомственных организаций, от граждан, работающих или работавших в подведомственной организации, членов их семей и их представителей и (или) организаций независимо от форм собственности и организационно-правовых форм;

2) в части поступившей информации о нарушении трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права в отношении подведомственных организаций, от органов государственной власти, органов местного самоуправления, если факты о предполагаемых либо выявленных нарушений стали им известны в связи с осуществлением своих полномочий;

3) в связи с опубликованием в СМИ сведений о нарушениях трудового законодательства.

В случае выявления при проведении внеплановой проверки дополнительных (т. е. не указанных в поступившем обращении) нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, допущенных подведомственной организацией, в акте, оформленном по результатам проверки, указывается необходимость первоочередного проведения плановой проверки в отношении данной подведомственной организации.

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

11. Плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года, кроме случаев, установленных законодательством Российской Федерации.

Плановые проверки проводятся на основании разрабатываемых уполномоченными органами Планов.

План на следующий календарный год утверждается руководителем уполномоченного органа в срок до 15 декабря текущего календарного года.

План, утвержденный руководителем уполномоченного органа, доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет либо иным доступным способом и подлежит направлению в органы прокуратуры в сроки и в порядке, установленные федеральным законодательством.

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

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

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

13. Проверки проводятся на основании распоряжения или приказа руководителя уполномоченного органа либо его заместителя.

В распоряжении или приказе о проведении проверки конкретного вида указываются:

1) наименование органа, осуществляющего ведомственный контроль;

2) номер и дата распоряжения или приказа о проведении проверки;

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

4) наименование подведомственной организации, в отношении которой проводится проверка (адрес места нахождения подведомственной организации);

5) цели, задачи и предмет проведения проверки;

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

7) наименование административного регламента проведения проверки;

8) перечень документов, представление которых подведомственной организацией необходимо для достижения целей и задач проведения проверки;

9) сроки и перечень мероприятий по ведомственному контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки;

10) даты начала и окончания проведения проверки.

Распоряжение или приказ о проведении проверки подведомственной организации подписывается руководителем уполномоченного органа либо его заместителем.

14. При проведении проверки должностное(ые) лицо (лица) имеет(ют) право:

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

2) получать от подведомственных организаций информацию, необходимую для проверки;

3) осуществлять иные права, предусмотренные законодательством.

15. При проведении проверки должностное(ые) лицо (лица) уполномоченных органов обязано:

1) соблюдать законодательство Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, права и законные интересы граждан;

2) не разглашать охраняемую законом тайну (государственную, коммерческую и иную), ставшую ему (им) известной при осуществлении своих полномочий в соответствии с действующим законодательством;

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

4) соблюдать установленные сроки проведения проверки.

16. При проведении проверки должностное(ые) лицо (лица) уполномоченных органов не вправе:

1) осуществлять проверки в отсутствии должностных лиц проверяемых организаций;

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

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

Уполномоченное должностное лицо перед началом проведения проверки, кроме приказа руководителя уполномоченного органа или его заместителя о проведении проверки либо его заверенной копии в целях подтверждения своих полномочий, обязано предъявить руководителю или иному должностному лицу подведомственной организации служебное удостоверение.

В случае воспрепятствования руководителем, его заместителем либо иным должностным лицом подведомственного учреждения проведению проверки уполномоченное должностное лицо обязано составить акт об отказе в проведении проверки либо о непредоставлении документов и локальных нормативных актов, необходимых для проведения проверки.

На основании указанного акта руководитель органа, осуществляющего ведомственный контроль, вправе принять решение о применении к руководителю подведомственной организации дисциплинарного взыскания либо даче рекомендаций о применении руководителем подведомственной организации дисциплинарной ответственности в отношении виновных должностных лиц подведомственной организации.

18. Срок осуществления мероприятий по контролю в случае проведения плановой проверки не может превышать одного месяца, внеплановой и повторной — 14 рабочих дней.

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

19. Уполномоченный орган (или ответственное должностное лицо уполномоченного органа) ведет учет проводимых уполномоченным(и) должностным(и) лицом (лицами) мероприятий по ведомственному контролю в отношении подведомственных организаций.

Учет мероприятий по ведомственному контролю осуществляется путем ведения журнала учета проводимых мероприятий по контролю (по форме согласно Приложению 5), который должен быть прошит, пронумерован и заверен печатью органа, осуществляющего ведомственный государственный контроль.

III. Основные направления ведомственного контроля (содержание проверки)

20. При проведении проверки определяется соблюдение подведомственной организацией норм Трудового кодекса Российской Федерации, федерального и областного законодательства в сфере труда и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе отраслевых нормативных правовых актов и соглашений.

21. Основными направлениями ведомственного контроля является рассмотрение следующих вопросов:

1) социальное партнерство в сфере труда;

2) трудовой договор;

3) рабочее время;

4) время отдыха;

5) оплата и нормирование труда;

6) соблюдение гарантий и компенсаций, предоставляемых работникам;

7) трудовой распорядок и дисциплина труда;

8) профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников;

9) охрана труда;

10) материальная ответственность сторон трудового договора;

11) особенность регулирования труда отдельных категорий работников;

12) рассмотрение и разрешение индивидуальных и коллективных трудовых споров;

13) проведение аттестации работников.

22. При проверке форм социального партнерства подведомственной организации необходимо обратить внимание на соблюдение коллективно-договорных актов, обеспечение трудовых прав работников, участие работодателей, работников и их представителей в управлении организации и разрешении трудовых споров.

23. При проверке трудовых договоров следует обратить внимание на:

1) содержание трудового договора и срок, на который он заключен;

2) выявление работников, с которыми трудовой договор не заключен и не оформлен в течение трех дней в письменной форме при фактическом допуске к работе;

3) соблюдение оснований для заключения срочного трудового договора;

4) оформление совместительства, установление совмещения профессий, возложение исполнения обязанностей, расширение зон обслуживания и увеличение объема работ;

5) наличие и содержание документов, определяющих трудовые обязанности работников в соответствии с занимаемой должностью и выполняемой работой, ознакомление с ними работников;

6) порядок заключения трудового договора, в том числе на:

— соблюдение возраста работников, с которыми допускается заключение трудового договора;

— соблюдение правил ведения, хранения и заполнения трудовых книжек, ведение Книги учета движения трудовых книжек и вкладышей в них, а также приходно-расходной книги по учету бланков трудовой книжки и вкладыша в нее;

— наличие приказа о назначении лица, ответственного за своевременное и правильное ведение, заполнение, хранение, учет и выдачу трудовых книжек;

— соблюдение формы трудового договора, наличие и ведение Журнала регистрации трудовых договоров и изменений в них;

— оформление приема на работу;

— издание приказов по личному составу и их регистрацию, ведение личной карточки формы Т-2 в соответствии с унифицированными формами, утвержденными Госкомстатом РФ;

— ведение личных дел на руководителей и специалистов в соответствии с требованиями действующего законодательства;

— обязательное проведение медицинских осмотров;

— установление испытания при приеме на работу и его результаты, порядок прохождения испытательного срока;

7) изменение трудового договора, в том числе на:

— соблюдение порядка осуществления постоянных и временных переводов, перемещений и их оформления;

— своевременность и порядок внесения изменений в трудовой договор;

— регулирование трудовых отношений с работниками при смене собственника имущества организации, изменении ее подведомственности или реорганизации;

— основания и соблюдение порядка отстранения работника от работы;

8) порядок и оформление прекращения трудового договора, в том числе на правильность применения норм Трудового кодекса Российской Федерации при определении оснований прекращения трудовых договоров и обязательное участие выборного органа первичной профсоюзной организации;

9) проведение в организации в проверяемом периоде (или планирование в перспективе) сокращения численности или штата работников, а также соответствие проводимой работы по сокращению численности или штата работников требованиям Трудового кодекса Российской Федерации и иным нормативным правовым актам;

10) наличие в отчетном периоде исков к подведомственной организации от уволенных работников о восстановлении на работе, а также случаи незаконных увольнений (примеры);

11) защиту персональных данных работников.

24. При рассмотрении вопросов, касающихся рабочего времени, следует обратить внимание на:

1) наличие в подведомственной организации Правил внутреннего трудового распорядка и их содержание;

2) соблюдение нормальной продолжительности рабочего времени;

3) ведение табеля учета рабочего времени;

4) соблюдение сокращенной продолжительности рабочего времени отдельных категорий работников;

5) соблюдение продолжительности ежедневной работы (смены), работы накануне праздничных и выходных дней, в ночное время;

6) соблюдение ограничений по привлечению к работе в ночное время отдельных категорий работников;

7) порядок и основания привлечения работников к сверхурочной работе;

8) соблюдение ограничений по привлечению к сверхурочной работе отдельных категорий работников;

9) установление режима рабочего времени, в том числе ненормированного рабочего дня, работы в режиме гибкого рабочего времени, сменной работы и суммированного учета рабочего времени;

10) наличие при сменной работе графика сменности, соблюдение порядка его утверждения и введения в действие;

11) установленную продолжительность рабочего времени за учетный период (месяц, квартал, но не более года) при суммированном учете рабочего времени;

12) основания и обоснованность разделения рабочего дня на части.

25. При рассмотрении вопросов, касающихся времени отдыха, следует обратить внимание на:

1) установление перерывов для отдыха, питания, обогревания;

2) соблюдение продолжительности еженедельного непрерывного отдыха, предоставление выходных дней и нерабочих праздничных дней;

3) случаи привлечения работников к работе в выходные и праздничные дни, основания и порядок;

4) предоставление ежегодного основного и дополнительных (за ненормированный рабочий день, особый характер работы, вредные условия труда и др.) оплачиваемых отпусков;

5) наличие графика отпусков на текущий календарный год, утвержденного в установленные сроки с учетом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации, форму графика;

6) уведомление работников о предоставляемых отпусках, своевременность издания приказов о предоставлении отпуска работнику, их соответствие утвержденному графику отпусков и унифицированным формам, ознакомление с ними работников, наличие и ведение журнала регистрации данных приказов, а также порядок предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков;

7) соблюдение правил продления или перенесения ежегодного отпуска, основания;

8) разделение ежегодного оплачиваемого отпуска на части и отзыв из отпуска;

9) соблюдение правил замены ежегодного оплачиваемого отпуска денежной компенсацией, а также реализацию права на отпуск при увольнении работника;

10) случаи принуждения работников к уходу в «вынужденные отпуска» (т. е. без сохранения заработной платы), не предусмотренные трудовым законодательством.

26. При проверке вопросов, касающихся оплаты труда, следует обратить внимание на:

1) соблюдение государственных гарантий по оплате труда, в том числе выплаты заработной платы не ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом и (или) минимальной заработной платы, установленной в субъекте Российской Федерации;

2) наличие в организации локальных нормативных актов по оплате труда и их законность и реальное выполнение: коллективного договора (содержание раздела об оплате труда, его приложения, касающиеся соответствующих вопросов, реальное исполнение); документов (приказы, распоряжения, положения и др.) по системе оплаты труда, премированию, выплате надбавок, коэффициентов, льгот и т. д.;

3) соответствие законодательству установленных размеров тарифных ставок, окладов, премий, иных поощрительных выплат работникам и их закрепление в трудовом договоре с работником;

4) правомерность индексации оплаты труда и соблюдение при этом прав работников;

5) оплату дополнительных выходных дней и отпусков и т. п.;

6) законность удержаний из заработной платы и их размер, в том числе в рамках материальной ответственности (убедиться в законности оформления материально ответственных лиц и правомерности возмещения ущерба организации), штрафов, налогов и сборов по решению суда и других органов, применяющих денежные взыскания;

7) правомерность применения денежных поощрений за успехи в работе и недопустимость денежного воздействия работодателя на работника помимо законных форм дисциплинарной и материальной ответственности. Обратить особое внимание на недопустимость применения работодателем штрафа в качестве дисциплинарного воздействия;

8) соответствие законодательству по оплате труда области выплат за стаж работы, почетные звания, водителям — за категорийность, высококвалифицированным рабочим, занятым на важных и ответственных работах, особо важных и особо ответственных работах, и других стимулирующих и компенсационных выплат, установленных в учреждении по специфике отрасли;

9) соблюдение сроков расчета при увольнении;

10) обеспечение прав работников на соответствующую оплату труда в условиях, отклоняющихся от нормальных, и других случаях (выборочно, по конкретному обжалуемому случаю либо всего персонала):

— производство доплат к основной оплате труда за совмещение профессий (должностей) или выполнение обязанностей временно отсутствующего работника (по соглашению сторон);

— повышенный размер оплаты труда на тяжелых работах и работах с вредными, опасными или иными особыми условиями труда;

— начисление районного коэффициента;

— соблюдение требований законодательства по организации работ и их оплате в повышенном размере (при сверхурочных работах, работах в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни, при разделении рабочей смены на части в здравоохранении, социальном обслуживании, образовании, дорожно-эксплуатационных и дорожных организациях и др.);

— установление работникам отраслевых надбавок к окладу (ставке);

— исполнение в оплате труда норм о государственных гарантиях и компенсациях: при переводе на другую работу; совмещении работы с обучением, повышением квалификации; прекращении трудовых отношений по инициативе работодателя; при наступлении временной нетрудоспособности; несчастном случае на производстве и профзаболевании; направлении на медицинское обследование; при избрании на выборные должности в другие организации; направлении в служебные командировки; сдаче работником крови и ее компонентов и т. д.;

— своевременность начисления и выплаты работникам зарплаты в установленные в организации дни (не реже чем два раза в месяц), исполнение сроков выплат отпускных и расчетов при увольнении, выдачу ежемесячно работникам расчетных листков;

— соблюдение двухмесячного срока извещения работника о введении новых условий оплаты труда или изменении условий оплаты труда;

— порядок оформления и оплаты простоев по вине работодателя;

— соблюдение типовых норм труда;

— обеспечение нормальных условий работы для выполнения норм выработки;

11) выборочную проверку правильности расчетов среднего заработка и, соответственно, расчетов отпускных, компенсаций за отпуск и других сумм;

12) изучение, в качестве самостоятельного, вопроса об имеющейся задолженности по оплате труда за весь период (квартал, год):

— проверяется начисленная и выплаченная зарплата (в книгах по начислению зарплаты, приходных и расходных кассовых ордерах, платежных ведомостях, кассовых отчетах по выплате зарплаты и т. п.);

— выявляется сумма задолженности по заработной плате;

— запрашиваются объяснения руководителя и главного бухгалтера по возникающим вопросам (причинам образования задолженности и несвоевременных выплат);

— анализируется деятельность руководства организации по ликвидации задолженности.

27. При рассмотрении вопросов, касающихся соблюдения гарантий и компенсаций, следует обратить внимание на:

1) соблюдение гарантий при направлении работников в служебные командировки, другие служебные поездки и переезде на работу в другую местность, в том числе на:

— порядок их оформления и применения при этом унифицированных форм, утвержденных постановлением Госкомстата РФ;

— возмещение расходов, связанных со служебной командировкой, их размеры;

2) соблюдение гарантий и компенсаций работникам при исполнении ими государственных или общественных обязанностей;

3) соблюдение гарантий и компенсаций работникам, совмещающим работу с обучением, в том числе на:

— соблюдение порядка предоставления указанных гарантий и компенсаций;

— своевременное предоставление дополнительных (учебных) отпусков с сохранением среднего заработка, их учет, основания предоставления;

— наличие в коллективном или трудовом договоре положений, касающихся предоставления указанных гарантий и компенсаций работникам, совмещающим работу с обучением в образовательных учреждениях, не имеющих государственной аккредитации;

4) соблюдение гарантий и компенсаций работникам, связанных с расторжением трудового договора, в том числе на:

— выплату выходных пособий при увольнении работников, их размер;

— соблюдение преимущественного права на оставление на работе при сокращении численности или штата работников;

5) соблюдение дополнительных гарантий и компенсаций работникам при ликвидации организации, сокращении численности или штата работников;

6) соблюдение гарантий при переводе работника на нижеоплачиваемую работу, временной нетрудоспособности работника, несчастном случае на производстве и профессиональном заболевании, направлении работника на медицинский осмотр, сдаче работником крови и ее компонентов, направлении работников для повышения квалификации.

28. При рассмотрении вопросов, касающихся трудового распорядка и дисциплины труда, следует обратить внимание на:

1) установление трудового распорядка в подведомственной организации;

2) создание работодателем условий, необходимых для соблюдения работниками дисциплины труда;

3) применение поощрений за труд;

4) установление правомерности и соразмерности наложенного дисциплинарного взыскания совершенному проступку;

5) соблюдение порядка применения дисциплинарных взысканий и их снятия.

29. При рассмотрении вопросов, касающихся направления работников на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации, следует обратить внимание на:

1) соблюдение прав и исполнение обязанностей работодателем по подготовке и переподготовке кадров;

2) заключение ученических договоров, их соответствие требованиям трудового законодательства и исполнение.

30. При рассмотрении вопросов, касающихся охраны труда, следует обратить внимание на:

1) соблюдение требований охраны труда;

2) выполнение подведомственной организацией обязанностей по обеспечению безопасных условий и охраны труда;

3) организацию охраны труда;

4) обеспечение прав работников на охрану труда.

31. При рассмотрении вопросов, касающихся материальной ответственности сторон трудового договора, следует обратить внимание на:

1) случаи возникновения материальной ответственности работодателя;

2) случаи возникновения материальной ответственности работника, в том числе на:

— порядок установления материальной ответственности работника, оформление, заключение письменных договоров о полной материальной ответственности;

— соблюдение пределов материальной ответственности работников;

— возникновение в подведомственной организации случаев полной материальной ответственности;

— соблюдение порядка взыскания ущерба.

32. При рассмотрении вопросов, касающихся регулирования труда отдельных категорий работников, следует обратить внимание на соблюдение особенностей регулирования труда женщин и лиц с семейными обязанностями, работников в возрасте до восемнадцати лет, лиц, работающих по совместительству, работников, заключивших трудовой договор на срок до двух месяцев, работников, занятых на сезонных работах, других категорий работников, выделяемых трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

33. При обсуждении вопросов, касающихся рассмотрения и разрешения индивидуальных и коллективных трудовых споров, а также самозащиты работниками трудовых прав, следует обратить внимание на:

1) создание в подведомственной организации комиссии по трудовым спорам, примирительной комиссии, правомерность их создания и функционирования, документирование деятельности;

2) случаи рассмотрения коллективного трудового спора в трудовом арбитраже;

3) результативность работы комиссии по трудовым спорам как органа, осуществляющего досудебный порядок разрешения трудовых споров;

4) вопросы, рассмотренные комиссией по трудовым спорам за отчетный период;

5) случаи обжалования решений комиссии;

6) исполнение решений комиссии по трудовым спорам;

7) случаи отказа от выполнения работы.

34. При рассмотрении вопросов, касающихся проведения аттестации работников, следует обратить внимание на:

1) наличие в подведомственной организации Положения о проведении аттестации, утвержденного в установленном порядке;

2) наличие аттестационной комиссии в подведомственной организации, включение в ее состав представителя первичной профсоюзной организации;

3) издание приказов о проведении аттестации, графике аттестации, ознакомление с соответствующими приказами работников, подлежащих аттестации, а также иное докумен-

тальное обеспечение порядка проведения аттестации;

4) порядок проведения аттестации;

5) наличие отзывов и оформленных аттестационных листов в личных делах работников.

IV. Оформление результатов проверки

35. По результатам проведения проверки уполномоченным должностным лицом составляется акт в двух экземплярах.

В случае проведения проверки несколькими уполномоченными должностными лицами в разных направлениях акт составляет лицо, ответственное за проведение мероприятий по контролю.

36. Акт подписывается уполномоченным должностным лицом (лицами), проводившим (проводившими) мероприятия по контролю, должностным лицом подведомственной организации, присутствовавшим при проведении ведомственного контроля.

Экземпляр акта вручается руководителю подведомственной организации либо его заместителю под подпись или направляется посредством почтовой связи с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта, остающемуся в деле, которое ведет орган, проводящий проверку.

Уполномоченное должностное лицо направляет копию акта, оформленного по результатам проведения проверки, председателю первичной профсоюзной подведомственной организации либо иному представителю работников подведомственной организации для принятия соответствующих мер (решений) в следующих случаях:

1) выявление нарушений прав работников;

2) невыполнение условий отраслевого соглашения;

3) наличие в локальных нормативных правовых актах подведомственной организации положений, противоречащих трудовому законодательству и иным нормативным правовым актам, содержащим нормы трудового права, либо положений, ухудшающих положение работников по сравнению с действующим законодательством;

4) нарушение процедуры принятия коллективного договора и (или) невыполнение его условий;

5) отсутствие обязательного согласования (учета мотивированного мнения) выборного органа первичной профсоюзной подведомственной организации при принятии решений или утверждении нормативных локальных актов организации, касающихся трудовой функции работников.

37. Руководитель подведомственной организации либо его заместитель в случае несогласия с выявленными нарушениями вправе дать мотивированный отзыв на составленный акт и направить его для рассмотрения в орган, осуществляющий ведомственный контроль.

На поступивший отзыв руководитель органа, осуществляющего ведомственный контроль, дает ответ в срок до 14 рабочих дней, который хранится вместе с актом, оформленным по результатам проверки.

По результатам проведения проверки руководитель подведомственной организации либо его заместитель обязан устранить выявленные нарушения в срок, определенный уполномоченным должностным лицом с учетом характера допущенных нарушений и времени, необходимого для их устранения, но не превышающий 30 рабочих дней.

В случае невозможности устранить выявленные нарушения в установленный срок руководитель подведомственной организации либо его заместитель вправе обратиться с ходатайством о продлении срока к начальнику уполномоченного органа, который рассматривает данное ходатайство в течение трех рабочих дней, и при наличии уважительных причин и условии отсутствия угрозы жизни и здоровью работников подведомственной организации в случае продления срока вправе его продлить. Продление срока устранения выявленных нарушений не может превышать 30 рабочих дней.

38. Лицо, ответственное за проведение мероприятий по контролю, контролирует своевременное представление отчета руководителем подведомственной организации либо его заместителем об устранении нарушений, а в случае его отсутствия сообщает руководителю органа, осуществляющего ведомственный контроль, для принятия соответствующего решения.

В случае неустранения нарушений в сроки, определенные в акте проверки, и отсутствия отчета подведомственной организации об устранении ранее выявленных нарушений уполномоченный орган принимает решение о проведении повторной проверки, направляет должностному лицу администрации муниципального образования, осуществляющему координацию деятельности подведомственной организации, копию акта о результатах проведения проверки для подготовки проекта му-

ниципального акта администрации муниципального образования о применении дисциплинарного взыскания в отношении руководителя подведомственной организации.

V. Обжалование действий (бездействия) должностных лиц, осуществляющих ведомственный контроль

39. Руководитель подведомственной организации либо его заместитель *(в месячный срок с даты начала проведения проверки)* вправе обжаловать действия (бездействие) должностных лиц при проведении мероприятий по ведомственному контролю главе *(руководителю)* муниципального органа, осуществляющего ведомственный контроль, либо его заместителю и (или) в суде, а действия и решения главы *(руководителя)* муниципального органа, осуществляющего ведомственный контроль, либо его заместителя, — в судебном порядке.

При рассмотрении жалобы главой (руководителем) муниципального органа либо его заместителем принимаются меры к установлению факта нарушений, допущенных должностными лицами, осуществляющими мероприятия по контролю.

40. Обжалование действий (бездействия) должностных лиц, нарушающих порядок и условия проведения ведомственного контроля, установленного действующим законодательством Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, главе *(руководителю)*, осуществляющему ведомственный контроль, не исключает возможности обращения главы *(руководителя)* подведомственной организации либо его заместителя в суд.

Приложение 1

АКТ
о результатах проведения проверки № __

Дата, время и место составления акта

Наименование органа, осуществляющего внутриведомственный государственный контроль _____

Наименование подведомственной организации _____
_____

Дата и номер приказа (распоряжения), на основании которого проведены мероприятия по контролю, вид проверки _____

Фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), проводившего (их) мероприятия по контролю _____

Фамилия, имя, отчество, должность представителя подведомственной организации (должностного лица), присутствовавшего при проведении мероприятий по контролю _____

Место, время, дата начала и окончания проведения мероприятий по контролю _____

Сведения о результатах проведения мероприятий по контролю, в том числе о выявленных нарушениях: _____
_____

Сведения о выполнении/соблюдении отраслевого соглашения _____
_____

Сведения о соответствии коллективного договора трудовому законодательству и/или иным нормативным правовым актам, содержащим нормы трудового права_____
_____

Локальные нормативные акты организации, содержащие нормы трудового права, устанавливающие обязательные требования либо касающиеся трудовой функции работников, рекомендуемые к признанию недействующими в связи с их несоответствием трудовому законодательству и/или иным нормативным правовым актам, содержащим нормы трудового права _____
_____

Рекомендации о необходимости направления специалистов для прохождения соответствующих курсов повышения квалификации или семинаров _____
_____

Необходимость первоочередного проведения плановой проверки в отношении данной подведомственной организации в следующем году _____

Наличие в подведомственной организации журнала учета проводимых мероприятий по контролю _____

Срок для устранения выявленных нарушений _____

Необходимость первоочередного проведения плановой проверки в отношении данной подведомственной организации в следующем году _____
_____

Настоящий акт составлен в 2 экземплярах, имеющих равную юридическую силу.

Лицо (лица), проводившее (ие) мероприятия по контролю _____ _____
подпись *ФИО*

Дата

Должностное лицо подведомственной организации,
присутствовавшее при проведении мероприятий по контролю_____ _____
подпись *ФИО*

Дата

Руководитель органа, осуществляющего
внутриведомственный государственный контроль _____ _____
подпись *ФИО*

Дата

С настоящим актом ознакомлен*:

Руководитель подведомственной организации _____ _____
подпись *ФИО*

Дата

Экземпляр акта получил**:

Руководитель подведомственной организации _____ _____
подпись *ФИО*

Дата

* В случае отказа руководителя подведомственной организации либо его заместителя от ознакомления с актом уполномоченное должностное лицо вносит соответствующую запись.

** В случае отправления по почте к акту прикладывается почтовое уведомление о вручении.

Приложение 2
УТВЕРЖДАЮ

Руководитель органа _____
(наименование)

_____ _____
подпись *ФИО*

«__»_____ 20__ г.

ГОДОВОЙ ПЛАН
проведения мероприятий по внутриведомственному государственному контролю за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в отношении подведомственных организаций

№ п/п	Проведение мероприятий		Наименование подведомственной организации	Лицо (лица), уполномоченное(ые) на проведение мероприятий по контролю**	Лицо, ответственное за проведение мероприятий по контролю
	дата начала	дата окончания*			

Согласовано:

Руководители структурных подразделений, специалисты которых уполномочены на проведение мероприятий по контролю

должность _____ _____
подпись *ФИО*

Дата

Ознакомлены:

должность _____ _____
подпись *ФИО*

Дата

* Дата окончания проверки может быть изменена в ходе проведения мероприятий по контролю с указанием причин сокращения срока или его увеличения в акте, оформленном по результатам проверки.

** Лицом, уполномоченным на проведение мероприятий по контролю (уполномоченное должностное лицо), является должностное лицо, в должностные обязанности которого входит проведение мероприятий по внутриведомственному государственному контролю за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в отношении подведомственных организаций.

Приложение 3

В уполномоченный орган государственной власти
субъекта Российской Федерации

ИНФОРМАЦИЯ
о проведенных мероприятиях по контролю
в отношении подведомственных организаций
за ____ год

_____

Наименование органа, осуществляющего внутриведомственный государственный контроль

Количество проведенных проверок:
плановых _____
внеплановых _____
повторных _____
Наименования проверенных подведомственных организаций _____
_____
Допускаемые нарушения _____
_____
_____
_____
Должностные лица, привлеченные к ответственности в результате проведения мероприятий по контролю (с указанием вида ответственности):
_____
_____
Количество работников, направленных на курсы повышения квалификации и семинары, посвященные вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права _____
_____
Количество исков работников к подведомственным организациям с требованиями о восстановлении нарушенных трудовых прав _____

Руководитель органа,
осуществляющего
внутриведомственный
государственный контроль _____ _____
подпись *ФИО*

Приложение 4

ПЕРЕЧЕНЬ
ПРАВОВЫХ И ЛОКАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ,
ДОКУМЕНТОВ, ЗАПРАШИВАЕМЫХ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МЕРОПРИЯТИЙ
ПО КОНТРОЛЮ В ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ*

— Устав подведомственной организации;

— распоряжение главы муниципального образования, уполномоченного должностного лица о назначении на должность руководителя;

— свидетельство о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц;

— номенклатура дел подведомственной организации;

— Правила внутреннего трудового распорядка;

— Положения о структурных подразделениях подведомственной организации;

— коллективный договор и приложения к нему;

— трудовые договоры, заключенные с работниками подведомственной организации;

— должностные инструкции работников;

— журнал регистрации трудовых договоров;

— табель учета рабочего времени;

— журнал учета сверхурочной работы;

— журнал учета рабочего времени во вредных условиях труда;

— графики сменности;

— перечень должностей работников с ненормированным рабочим днем;

— график отпусков;

— приказы о предоставлении отпуска работникам;

— структура подведомственной организации;

— штатное расписание;

— локальные акты, предусматривающие введение, замену и пересмотр норм труда;

— Положения об оплате труда работников подведомственной организации, компенсационных и стимулирующих выплатах;

— Положение о премировании;

— Положение о материальной помощи;

— расчетно-платежные ведомости;

— форма расчетного листка;

— локальные акты подведомственной организации, определяющие порядок распределения выплат, осуществляемых за счет средств, полученных от оказания платных услуг (надтарифного фонда);

— Порядок установления доплат за выполнение обязанностей временно отсутствующего работника, совмещение профессий (должностей);

— личные дела работников;

— личные карточки работников;

— трудовые книжки;

— журнал учета движения трудовых книжек и вкладышей в них;

— приказы по личному составу;

— журналы регистрации приказов по личному составу;

— Положение о проведении аттестации и порядке работы аттестационной комиссии;

— график проведения аттестации;

— аттестационные листы:

— протоколы аттестационных комиссий;

— список несовершеннолетних работников;

— список работников-инвалидов;

— список беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет;

— список одиноких матерей;

— список лиц, осуществляющих уход за детьми-инвалидами;

— Положение о комиссии по трудовым спорам;

— Положение об обработке персональных данных работников;

— Соглашение о неразглашении служебной (коммерческой) тайны;

— договоры о полной материальной ответственности;

— Положение об организации работы по охране труда;

— поименный список лиц, подлежащих периодическим медицинским осмотрам, утвержденный работодателем и согласованный с территориальным отделом управления Роспотребнадзора;

— договор работодателя с медицинским учреждением на проведение предварительных

* Запрашиваются в полном объеме при проведении плановой проверки, при осуществлении внеплановой либо повторной проверки в необходимой для ее осуществления части; проверяются на соответствие их трудовому законодательству и иным нормативным правовым актам, содержащим нормы трудового права.

и периодических медицинских осмотров;

— перечень работ, связанных с движением транспорта, требующих прохождения предварительных и периодических медицинских осмотров;

— списки работников, направляемых на психиатрическое освидетельствование;

— заключительный акт медицинского учреждения по итогам предварительных и периодических медицинских осмотров;

— приказ о создании комиссии по общему осмотру зданий и сооружений;

— журнал осмотра зданий и сооружений;

— перечень работ и профессий, к которым предъявляются дополнительные (повышенные) требования безопасности;

— перечень работ повышенной опасности, при выполнении которых необходимо оформление наряда-допуска, утвержденный работодателем;

— журнал регистрации нарядов-допусков на производство работ повышенной опасности;

— график планово-предупредительного ремонта оборудования;

— мероприятия по подготовке учреждений к работе в осенне-зимний период;

— расчеты и заявка на финансирование мероприятий по улучшению условий и охраны труда;

— документы, подтверждающие финансирование мероприятий по улучшению условий и охраны труда;

— план мероприятий по улучшению условий и охраны труда;

— Положение о комитете (комиссии) по охране труда, созданном по инициативе работодателя и (или) по инициативе работников или их представительного органа;

— соглашение по охране труда работодателя и уполномоченного представительного органа;

— программа вводного инструктажа, утвержденная работодателем;

— журнал регистрации вводного инструктажа;

— программа первичного инструктажа на рабочем месте;

— перечень профессий и должностей работников, освобожденных от прохождения первичного и повторного инструктажей на рабочем месте, утвержденный работодателем;

— журналы регистрации инструктажей на рабочем месте по структурным подразделениям;

— перечень инструкций по охране труда по профессиям и видам работ, утвержденный работодателем, график пересмотра инструкций;

— журнал учета и выдачи инструкций по охране труда для работников;

— программа обучения по охране труда, утвержденная руководителем;

— приказ о проведении обучения по охране труда руководителей и специалистов;

— приказ о проведении обучения безопасным методам и приемам выполнения работ работников рабочих профессий;

— приказ о создании комиссии по проверке знаний требований охраны труда;

— удостоверения о проверке знаний требований охраны труда;

— протоколы заседания комиссии по проверке знаний требований охраны труда;

— приказ о повторных проверках знаний требований охраны труда;

— журнал учета присвоения I группы по электробезопасности неэлектротехническому персоналу;

— перечень бесплатно выдаваемых (сертифицированных) СИЗ, утвержденный работодателем и согласованный с представительным органом работников;

— личные карточки учета выдачи СИЗ работникам;

— перечень профессий и видов работ, связанных с загрязнениями и трудно смываемыми загрязнениями, дающих право на получение смывающих и обезвреживающих средств по установленным нормам, утвержденный работодателем и согласованный с представительным органом работников;

— перечень профессий и должностей, работа в которых дает право на бесплатное получение молока или компенсационных выплат, утвержденный работодателем и согласованный с представительным органом работников;

— перечень подразделений и должностей, работа в которых дает право на повышение окладов (тарифных ставок) работникам, занятым на работах с тяжелыми и вредными условиями труда;

— перечень профессий и работ с вредными и (или) опасными условиями труда, работа в которых дает право на ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск и сокращенный рабочий день, утвержденный работодателем и согласованный с представительным органом работников;

— перечень профессий и должностей, занятых на работах с вредными и опасными условиями труда, на получение льготной пенсии;

— приказы о создании комиссии для расследования несчастных случаев на производстве;

— материалы по расследованию несчастных случаев на производстве;

— журнал регистрации несчастных случаев на производстве;

— приказ о создании комиссии по проведению аттестации рабочих мест по условиям труда;

— карты аттестации рабочих мест по условиям труда;

— сводная ведомость рабочих мест и результатов аттестации рабочих мест по условиям труда;

— протокол аттестации рабочих мест по условиям труда;

— план мероприятий по улучшению условий и охраны труда по результатам аттестации рабочих мест;

— свидетельство о регистрации в Фонде социального страхования с указанием страхового тарифа.

Приложение 5

ЖУРНАЛ
УЧЕТА МЕРОПРИЯТИЙ ПО КОНТРОЛЮ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ИНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, СОДЕРЖАЩИХ НОРМЫ ТРУДОВОГОПРАВА, В ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

№ п/п	Наименование подведомственной организации	Вид проверки	Срок проведения проверки		Дата и номер приказа о проведении проверки	Дата и номер акта о проведении проверки	Дата и номер акта о проведении предыдущей проверки	ФИО уполномоченного лица	Подпись уполномоченного лица
			дата начала	дата окончания					

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Бондарева Эльвира Степановна — кандидат юридических наук, советник Уполномоченного по правам человека в Иркутской области.

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

Минникес Ирина Викторовна — доктор юридических наук, заведующая кафедрой теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

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

Рымарев Дмитрий Сергеевич — консультант правового отдела аппарата Избирательной комиссии Иркутской области.

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

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

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

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

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

Шин Антон Геннадьевич — кандидат юридических наук, консультант правового отдела аппарата Избирательной комиссии Иркутской области.

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 А4;

— 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, Иркутский институт законодательства и правовой информации им. 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.