ISSN 2220-2773

ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№6 2012

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

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

№ 6 (21) (ноябрь — декабрь) 2012

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Давыдова М.А. Правовое регулирование организационных основ деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации 3

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Бондарева Э.С., Тирских М.Г., Фильчакова С.Ю., Черняк Л.Ю. Правовое регулирование установления минимального размера оплаты труда и прожиточного минимума в субъектах Российской Федерации 24

ПРАВОВАЯ АНАЛИТИКА

Александрова О.Н., Ильенко И.А. Актуальные проблемы установления законами субъектов Российской Федерации административной ответственности за отдельные административные правонарушения 44

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Бондарева Э.С., Фильчакова С.Ю., Черняк Л.Ю. Модельный муниципальный правовой акт «Об установлении ежемесячной компенсационной выплаты родителям (законным представителям) на детей в возрасте от 2 до 6,5 лет, не посещающих муниципальные дошкольные образовательные учреждения, самостоятельно осуществляющим воспитание и обучение детей в организациях, имеющих право на ведение образовательной деятельности детей» 54

Сведения об авторах 59

Правила представления статей в «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» 60

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
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 28.12.2012. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7,5. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

М.А. Давыдова

Правовое регулирование организационных основ деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации

В соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В Российской Федерации действует Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Согласно п. 10 ч. 3 ст. 16 данного Федерального закона в целях реализации функций, возложенных на Общественную палату, она вправе, среди прочего, оказывать общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, содействие в обеспечении их методическими материалами, предоставлять документы и материалы, находящиеся в распоряжении Общественной палаты, а также проводить семинары в целях совершенствования деятельности указанных общественных палат. Таким образом, данное положение Федерального закона предусматривает право субъектов Российской Федерации создавать региональные общественные палаты.

Как указано в законодательстве субъектов Российской Федерации, региональные общественные палаты осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации об общественной палате, иными законами и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации [1].

Конституции (уставы) ряда субъектов Российской Федерации содержат положения, предусматривающие формирование в регионе общественной палаты субъекта Российской Федерации. Например, в соответствии с п. 13 ст. 7 Устава Калужской области в целях консолидации структур гражданского общества, формирования, обеспечения деятельности и развития гражданского участия в выработке и реализации государственной политики в Калужской области создается Общественная палата Калужской области — одна из форм добровольного участия граждан, общественных объединений в решении важных для населения вопросов экономического и социального развития области. Порядок формирования, полномочия и иные вопросы деятельности Общественной палаты Калужской области устанавливаются законом Калужской области и иными нормативными правовыми актами Калужской области [2].

Конституции (уставы) некоторых субъектов Российской Федерации закрепляют отдельные полномочия общественных палат. Так, в п. 5 ст. 43-1 Устава (Основного закона) Владимирской области указано, что решение о назначении Уполномоченного по правам ребенка во Владимирской области принимается Законодательным Собранием Владимирской области по представлению, в том числе, Общественной палаты Владимирской области. В ч. 1 ст. 15 Устава Ульяновской области за Общественной палатой области закреплено право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Ульяновской области [3]. В Уставе Кировской области предусмотрено право Общественной палаты Кировской области на проведение общественной экспертизы проектов законов Кировской области. В соответствии с Уставом Кировской области

заключение Общественной палаты по результатам общественной экспертизы проектов законов Кировской области подлежит рассмотрению Законодательным Собранием области (ч. 4.1 ст. 49 Устава Кировской области).

В Калужской области правовой основной деятельности Общественной палаты области является, помимо указанных выше актов, Регламент Общественной палаты области [4]. Согласно п. 2 ст. 1 Закона Калининградской области «Об Общественной палате Калининградской области» правовую основу деятельности Общественной палаты области составляют также Регламент Общественной палаты области, Кодекс этики членов Общественной палаты области.

Подавляющее большинство субъектов Российской Федерации регулируют вопросы формирования, статуса общественных палат на уровне регионального закона. Вместе с тем в отдельных субъектах Российской Федерации данные вопросы урегулированы на подзаконном уровне. Это связано с тем, что общественные палаты в данных регионах образуются для взаимодействия граждан, их объединений с отдельной ветвью власти (исполнительной либо законодательной) [5].

Согласно п. 3 ст. 16 Устава Архангельской области в целях обеспечения взаимодействия граждан Российской Федерации, общественных объединений с органами государственной власти Архангельской области и иными государственными органами Архангельской области, органами местного самоуправления может создаваться Общественная палата Архангельской области. Правовой статус Общественной палаты Архангельской области, состав, порядок формирования, структура и статус членов Общественной палаты Архангельской области определяются областным законом. До недавнего времени в Архангельской области действовал Указ Губернатора Архангельской области от 18 августа 2011 года № 123-у «Об Общественной палате Архангельской области». Помимо утверждения положения об Общественной палате Архангельской области, данный Указ Губернатора области рекомендовал Общественной палате Архангельской области разработать проект областного закона, устанавливающий правовой статус Общественной палаты Архангельской области, состав, порядок формирования, структуру и статус членов Общественной палаты Архангельской области. Указ Губернатора области был принят до введения соответствующих положений об Общественной палате Архангельской области в Устав Архангельской области. Указом Губернатора Архангельской области от 6 апреля 2012 года № 43-у Указ Губернатора области «Об Общественной палате Архангельской области» признан утратившим силу; 2 июля 2012 года принят Закон Архангельской области «Об Общественной палате Архангельской области».

Статус общественной палаты субъекта Российской Федерации. Вопрос определения статуса общественных палат является весьма актуальным. Так, Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» прямо не закрепляет правовой статус Общественной палаты Российской Федерации. В своем диссертационном исследовании С.С. Тахоева отмечает, что конституционно-правовой статус Общественной палаты Российской Федерации имеет сложную юридическую природу: у него общие черты с конституционно-правовым статусом общественных объединений (добровольность, осуществление взаимодействия гражданского общества и государства), статусом совещательного органа (характер принимаемых решений), а также элементы государственной структуры (финансирование из государственной бюджета, создание аппарата Общественного палаты в форме государственного учреждения, участие Президента Российской Федерации в формировании состава Общественной палаты Российской Федерации). В данном диссертационном исследовании Общественная палата Российской Федерации определена как постоянно действующее, основанное на членстве общественное объединение, формируемое на основе добровольного участия в ее деятельности граждан, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций [6].

В связи с отсутствием нормативно закрепленного статуса Общественной палаты Российской Федерации субъекты Российской Федерации используют различные подходы к определению правового статуса региональных общественных палат.

Так, нормативные правовые акты большого количества субъектов Российской Федерации, вслед за Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации», не определяют статус региональных общественных палат, а лишь указывают их назначение. Например, согласно ч. 1 ст. 1 Закона Пензенской области «Об Общественной палате

Пензенской области» Общественная палата области обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, место жительства которых находится на территории области, с органами государственной власти области, органами местного самоуправления муниципальных образований в области, Общественной палатой Российской Федерации в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти области и органов местного самоуправления в области [7].

Определение статуса региональных общественных палат также заключается в указании на то, что они не являются юридическим лицом, формируются на добровольной основе и осуществляют свою деятельность на общественных началах. Так, в ч. 2 ст. 4 Закона Сахалинской области «Об Общественной палате Сахалинской области» указано, что общественная палата субъекта Российской Федерации не является юридическим лицом [8]. В Законе Владимирской области «Об Общественной палате Владимирской области» закреплено, что Общественная палата не является юридическим лицом и не подлежит государственной регистрации (ч. 4 ст. 1) [9]. В соответствии с ч. 2, 4 Закона Калужской области «Об Общественной палате Калужской области» общественная палата формируется на основе добровольного участия в ее деятельности граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций и осуществляет свою деятельность на общественных началах.

Необходимо отметить отдельные субъекты Российской Федерации, которые определяют статус своих общественных палат. При этом субъекты Российской Федерации используют различные подходы к решению данного вопроса. Условно можно выделить следующие:

1) общественная палата — независимый коллегиальный орган, осуществляющий свою деятельность на общественных началах и формируемый на основе добровольного участия.

Согласно ст. 1 Закона Московской области «Об Общественной палате Московской области» Общественная палата Московской области является независимым коллегиальным органом, осуществляющим свою деятельность на общественных началах [10]. Общественная палата Владимирской области является постоянно действующим коллегиальным органом, осуществляющим свою деятельность на общественных началах [11]. В соответствии с ч. 1, 2 Закона Алтайского края «Об Общественной палате Алтайского края» Общественная палата Алтайского края является независимым органом, формируемым на основе добровольного участия в ее деятельности граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории края [12]. Как указано в ст. 1 Закона Ульяновской области «Об Общественной палате Ульяновской области», Общественная палата области является независимым органом, который формируется на основе добровольного участия в ее деятельности граждан Российской Федерации, а также общественных объединений и объединений некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Ульяновской области. Согласно ч. 1 ст. 1 Закона Тверской области «Об Общественной палате Тверской области» Общественная палата области является коллегиальным общественным органом, формируемым на основе добровольного участия в его деятельности граждан Российской Федерации, место жительства которых находится на территории Тверской области, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Тверской области. Законом Чеченской Республики «Об Общественной палате Чеченской Республики» предусмотрено, что Общественная палата Республики является постоянно действующим независимым общественным органом по развитию институтов гражданского общества, общественного контроля и взаимодействия граждан с органами государственной власти Чеченской Республики и органами местного самоуправления. Общественная палата не является юридическим лицом и не подлежит государственной регистрации (ч. 1, 2 ст. 1). В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона Республики Адыгея «Об Общественной палате Республики Адыгея» Общественная палата Республики Адыгея является независимым коллегиальным совещательным органом, формируемым на основе добровольного участия в ее деятельности граждан — представителей общественных объединений. Согласно п. 1 ст. 4 Закона Архангельской области «Об Общественной палате Архангельской области» Общественная па-

лата является независимым коллегиальным органом, действующим на общественных началах и не обладающим правами юридического лица. Общественная палата Сахалинской области является постоянно действующим органом по развитию институтов гражданского общества, обеспечению общественного контроля и взаимодействия граждан, некоммерческих организации с органами государственной власти области, органами местного самоуправления, не являющимся юридическим лицом [13];

2) консультативно-совещательный орган, формируемый на основе добровольного участия и не входящий в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. В ст. 1 областного Закона Новгородской области «Об Общественной палате Новгородской области» указано, что Общественная палата области является консультативно-совещательным органом, который формируется на основе добровольного участия в ее деятельности граждан Российской Федерации, место жительства которых Новгородская область, являющихся представителями зарегистрированных на территории области общественных объединений и представителями от населения муниципальных районов, городского округа области. Общественная палата не входит в систему органов государственной власти области и органов местного самоуправления.

Согласно Положению об Общественной палате при губернаторе Приморского края Общественная палата при губернаторе края является совещательным и консультативным органом (п. 1) [14]. Частью 1 ст. 2 Закона Ярославской области «Об Общественной палате Ярославской области» предусмотрено, что Общественная палата является постоянно действующим консультативным совещательным органом и не обладает правами юридического лица;

3) ассоциация общественных объединений. Согласно ч. 1 ст. 1 Закона Орловской области «Об Общественной палате Орловской области» Общественная палата Орловской области является ассоциацией общественных объединений «Общественная палата Орловской области»;

4) организационная форма взаимодействия граждан, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации. В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона Краснодарского края «Об Общественной палате Красноярского края» Общественная палата края является организационной формой взаимодействия граждан Российской Федерации, проживающих на территории края, органов государственной власти края и органов местного самоуправления в крае.

Согласно ч. 1, 2 ст. 1 Закона Нижегородской области «Об Общественной палате Нижегородской области» Общественная палата Нижегородской области является организационной формой объединения представителей населения области, общественных объединений. Общественная палата формируется на основе добровольного участия в ее деятельности жителей области и представителей общественных объединений;

5) собрание граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций субъекта Российской Федерации, формируемое на основе добровольного участия. Так, согласно ч. 1 ст. 1 Закона Тамбовской области «Об Общественной палате Тамбовской области» Общественная палата области является собранием граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций области, формируемым на основе добровольного участия граждан Российской Федерации, представителей общественных объединений и объединений некоммерческих организаций области. Как следует из преамбулы Закона Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «Об Общественной палате Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» Общественная палата автономного округа является одной из форм добровольного участия граждан, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций в решении важных для населения вопросов экономического и социального развития автономного округа;

6) общественный институт. Частью 2 ст. 1 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа «Об Общественной палате Ямало-Ненецкого автономного округа» предусмотрено, что Общественная палата автономного округа является общественным институтом и формируется на основе добровольного участия в ее деятельности проживающих в автономном округе граждан Российской Федерации, действующих на территории автономного округа общественных объединений и некоммерческих организаций.

Интересный подход к определению статуса общественной палаты использован в Республике Алтай. В Законе Республики прямое указание на ее правовой статус отсутствует. Однако в нем закреплено, что Общественная палата не является общественным объединением, чей правовой статус регулируется Федеральным законом «Об общественных объединениях», не является юридическим лицом и не подлежит государственной регистрации, формируется на добровольной основе и осуществляет свою деятельность на общественных началах (ст. 1 Закона Республики Алтай «Об Общественной палате Республики Алтай»).

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации регулируют также вопросы, связанные с названиями и символами региональных общественных палат. Так, наименование общественной палаты субъекта Российской Федерации не может быть использовано в названиях органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации, в названиях общественных объединений, учреждений и других организаций [15]. В отдельных регионах предусмотрено, что законами субъекта Российской Федерации или решениями общественной палаты субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены исключительные случаи, когда данный запрет не действует [16].

В ряде субъектов Российской Федерации также указано, что наименование общественной палаты субъекта Российской Федерации не подлежит государственной регистрации. Данные положения содержатся, например, в ч. 3 ст. 1 Закона Пензенской области «Об Общественной палате Пензенской области», ч. 2 ст. 2.1 Закона Воронежской области «Об Общественной палате Воронежской области», п. 3 ст. 1 Закона Мурманской области «Об Общественной палате Мурманской области», ч. 3 ст. 1 Закона Республики Коми «Об Общественной палате Республики Коми».

В соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации общественные палаты субъектов Российской Федерации вправе иметь собственные печать и бланк [17].

Законами Архангельской и Пензенской областей также предусмотрено наличие эмблемы региональной общественной палаты, описание и рисунок которой утверждаются общественной палатой субъекта Российской Федерации [18].

Субъектами Российской Федерации определяется местонахождение региональных общественных палат — административный центр (столица) субъекта Российской Федерации [19].

Принципы формирования и деятельности общественной палаты субъекта Российской Федерации. Ряд субъектов Российской Федерации закрепляют в своих нормативных правовых актах принципы формирования и (или) деятельности региональных общественных палат. При этом условно нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации можно разделить на *три группы: первая группа законов предусматривает принципы формирования и деятельности региональных общественных палат*; *вторая группа — принципы формирования региональных общественных палат*; *третья группа — принципы деятельности региональных общественных палат*.

К первой группе относятся, например, законы Калининградской, Челябинской, Курганской, Владимирской областей, Чеченской Республики. Так, согласно ст. 2 Закона Калининградской области «Об Общественной палате Калининградской области» Общественная палата области формируется и осуществляет свою работу при соблюдении принципов:

— законности;

— представительства;

— добровольного участия общественных объединений;

— равенства прав общественных объединений;

— самоуправления;

— непричастности в деятельности политических партий;

— консолидации интересов социальных структур;

— открытости и гласности.

В соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона Владимирской области «Об Общественной палате Владимирской области» основными принципами формирования Общественной палаты являются:

1) право общественного объединения, иной некоммерческой организации, независимо от организационно-правовой формы, численности, территории деятельности в пределах территории области, на выдвижение кандидата из своего состава в члены Общественной палаты;

2) право общественного объединения, иной некоммерческой организации на выдви-

жение кандидата, не являющегося членом общественного объединения, иной некоммерческой организации, в члены Общественной палаты;

3) каждое общественное объединение, иная некоммерческая организация вправе выдвинуть только одного кандидата в члены Общественной палаты;

4) право гражданина, не являющегося членом общественного объединения, иной некоммерческой организации, на личное обращение в общественное объединение или иную некоммерческую организацию с письменным ходатайством об утверждении его в качестве члена Общественной палаты;

5) невмешательство органов государственной власти и органов местного самоуправления в процесс выдвижения кандидатов в члены Общественной палаты.

Согласно ч. 3 указанной статьи деятельность Общественной палаты области основывается на принципах законности, добровольности участия, гласности, открытости и самоуправления.

В законах Челябинской и Курганской областей формирование и деятельность общественных палат данных областей основываются на принципах добровольности, самоуправления, гласности и законности[1] [20].

Ко второй группе можно отнести, например, законы Брянской, Ивановской, Самарской областей, республик Мордовия, Татарстан, Тыва. Так, согласно п. 1 ст. 5 Закона Брянской области «Об Общественной палате Брянской области» формирование Общественной палаты области основывается на принципах добровольности, самоуправления, гласности и законности.

В соответствии со ст. 5 Закона Ивановской области «Об Общественной палате Ивановской области» основными принципами формирования Общественной палаты области являются:

1) добровольность участия общественных объединений в формировании Общественной палаты;

2) право общественных объединений на выдвижение кандидата из своего состава в члены Общественной палаты независимо от организационно-правовой формы, численности, территории деятельности;

3) право общественных объединений на выдвижение кандидата, не являющегося членом общественного объединения, но имеющего заслуги в социально-экономическом и культурном развитии области, в охране здоровья, жизни и прав граждан, защите Отечества, государственном управлении и местном самоуправлении, внесшего большой личный вклад, способствующий развитию области, в члены Общественной палаты независимо от организационно-правовой формы, численности, территории деятельности;

4) право общественных объединений на выдвижение кандидата в члены Общественной палаты реализуется общественным объединением путем выдвижения одного кандидата в члены Общественной палаты;

5) невмешательство органов государственной власти и органов местного самоуправления в процесс выдвижения кандидатов в члены Общественной палаты.

Законом Самарской области предусмотрено, что основными принципами формирования Общественной палаты области являются:

1) добровольность участия в деятельности Общественной палаты граждан и некоммерческих организаций;

2) учет территориального, демографического, общественно-политического и социального факторов (критериев) при назначении представителей некоммерческих организаций.

Как указано в законах республик Мордовия, Татарстан и Тыва, основными принципами формирования общественных палат в данных субъектах Российской Федерации являются:

1) добровольность участия граждан и организаций в формировании общественной палаты;

2) невмешательство органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в процесс выдвижения кандидатов в члены общественной палаты;

3) право организаций на выдвижение только одного представителя в члены общественной палаты независимо от организационно-правовой формы, численности и территории деятельности [21].

К третьей группе относятся, например, законы Калужской, Вологодской, Нижегородской областей. Так, в соответствии с п. 3 ст. 1 Закона Калужской области «Об Общественной палате Калужской области» деятельность Общественной палаты области основывается на принципах законности, добровольности участия, гласности и открытости. Согласно ч. 6 ст. 1 Закона Вологодской области «Об Общественной палате Вологодской области» дея-

тельность Общественной палаты области осуществляется на основе принципов уважения прав и свобод человека и гражданина, законности и гласности. Аналогичным образом урегулирован рассматриваемый вопрос в Законе Нижегородской области «Об Общественной палате Нижегородской области» (ч. 2 ст. 1).

Цели создания общественной палаты субъекта Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации используют различные подходы к закреплению в своих нормативных правовых актах целей и задач региональных общественных палат.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволил выделить следующие два подхода к определению целей создания и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации. Первый подход заключается в выделении самостоятельной структурной единицы (статьи, части или пункта статьи), в которой перечислено несколько целей общественной палаты. Так, основными целями общественной палаты субъекта Российской Федерации являются:

1) содействие развитию гражданского общества и его институтов;

2) согласование интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления;

3) реализация гражданских инициатив и формирование общественного мнения по наиболее важным вопросам экономического и социального развития субъекта Российской Федерации, укрепления правопорядка и общественной безопасности, защиты основных прав и свобод человека и гражданина [22].

В нормативных правовых актах некоторых субъектов Российской Федерации в качестве одной из целей создания общественной палаты также предусмотрено осуществление контроля. Так, в Воронежской области к целям создания региональной общественной палаты отнесено осуществление общественного контроля за деятельностью исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации [23]. В законах Чеченской Республики, Сахалинской и Владимирской областей среди целей создания региональных общественных палат указано осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления [24].

Второй подход использован в большинстве субъектов Российской Федерации и заключается в том, что в региональных нормативных правовых актах фактически дважды сформулированы цели создания региональных общественных палат: первый раз — в статье об общих положениях или статусе общественной палаты, второй раз — в статье о целях и задачах общественной палаты. Так, согласно ч. 1 ст. 1 Закона Амурской области «Об Общественной палате Амурской области» Общественная палата Амурской области обеспечивает взаимодействие жителей области с органами государственной власти области и органами местного самоуправления, находящимися на территории области, в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод человека и гражданина и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления. Далее, в ч. 1 ст. 2 названного Закона области указано, что Общественная палата создается в целях развития институтов гражданского общества, демократических принципов функционирования органов государственной власти области и местного самоуправления, обеспечения взаимодействия граждан и их объединений с органами государственной власти для достижения согласованных решений по наиболее важным для жителей области вопросам экономического и социального развития, укрепления правопорядка и общественной безопасности, защиты основных прав и свобод человека и гражданина [25].

Нетипичный подход использован в Орловской области. Как следует из ч. 1 ст. 1 Закона Орловской области «Об Общественной палате Орловской области», Общественная палата Орловской области является ассоциацией общественных объединений, обеспечивающей взаимодействие граждан Российской Федерации, проживающих на территории Орловской области, с органами государственной власти и местного самоуправления Орловской области, Общественной палатой Российской Федерации в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти

Орловской области и органов местного самоуправления Орловской области. Далее в названном Законе Орловской области закреплены цели указанного выше взаимодействия Общественной палаты области с органами государственной власти и органами местного самоуправления в Орловской области (ст. 2).

Помимо целей создания общественной палаты субъекта Российской Федерации, региональное законодательство закрепляет также *задачи* общественной палаты. Условно нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации также можно разделить на две группы. Первая группа закрепляет задачи общественной палаты в общем виде. Вторая группа довольно подробно раскрывает содержание задач, фактически перечисляя полномочия общественной палаты. При этом нормативные правовые акты большинства субъектов Российской Федерации относятся ко второй группе.

Первая группа нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации предусматривает, что для достижения поставленных целей общественная палата субъекта Российской Федерации осуществляет следующие задачи:

1) способствует привлечению граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций к формированию и реализации государственной политики по наиболее важным вопросам экономического и социального развития субъекта Российской Федерации;

2) выдвигает и поддерживает гражданские инициативы, имеющие значение для субъекта Российской Федерации и направленные на реализацию конституционных прав и свобод, а также общественно значимые законные интересы граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций;

3) разрабатывает рекомендации высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации, законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органам местного самоуправления по наиболее важным вопросам экономического и социального развития субъекта Российской Федерации;

4) взаимодействует с органами государственной власти и органами местного самоуправления, Общественной палатой Российской Федерации;

5) информирует граждан о деятельности Общественной палаты и принятых ею рекомендациях и решениях, о результатах взаимодействия с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления [26].

Вторая группа нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации к задачам общественной палаты субъекта Российской Федерации относит:

1) привлечение граждан, общественных объединений, объединений некоммерческих организаций к формированию и реализации государственной политики;

2) выдвижение и поддержка гражданских инициатив, имеющих региональное значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений, а также направленных на повышение уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

3) проведение общественной экспертизы проектов законов субъекта Российской Федерации, проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, проектов муниципальных правовых актов;

4) осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления в соответствии с законом, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации;

5) открытое и гласное обсуждение общественно важных проблем, формирование общественного мнения населения субъекта Российской Федерации и доведение его до сведения органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления;

6) участие в разработке программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, планов правотворческой деятельности, проектов нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации;

7) выработка рекомендаций органам государственной власти субъекта Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в субъекте Российской Федерации;

8) формирование политической и правовой

культуры населения субъекта Российской Федерации;

9) оказание информационной, методической и иной поддержки гражданам, общественным объединениям;

10) осуществление сотрудничества с Общественной палатой Российской Федерации, общественными палатами субъектов Российской Федерации [27].

Отдельные субъекты Российской Федерации среди задач региональной общественной палаты предусматривают организацию и проведение общественного мониторинга хода реализации региональных программ, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления по вопросам экономического, социального и культурного развития субъекта Российской Федерации и муниципальных образований [28]. Законы некоторых субъектов Российской Федерации закрепляют за общественными палатами задачу по проведению общественной экспертизы проектов федеральных законов [29]. Законом Мурманской области «Об Общественной палате Мурманской области» к задачам Общественной палаты области отнесено также проведение публичной независимой экспертизы законов (проектов законов) области в сфере бюджетной и налоговой политики (подп. 3.1 п. 2 ст. 2 Закона Мурманской области «Об Общественной палате Мурманской области»). В подп. 6 п. 2 ст. 3 Закона Республики Марий Эл «Об Общественной палате Республики Марий Эл» указано, что одной из задач Общественной палаты республики является проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) [30]. В Рязанской области к задачам Общественной палаты области отнесено осуществление мониторинга общественного мнения (п. 6 ст. 2 Закона области «Об Общественной палате Рязанской области»). Согласно п. 9 ч. 2 ст. 2 Закона Кабардино-Балкарской Республики «Об Общественной палате Кабардино-Балкарской Республики» одной из задач Общественной палаты Республики является содействие межнациональному и межрелигиозному миру в Республике, участие в разрешении межнациональных и межрелигиозных конфликтов [31]. Общественная палата Чеченской Республики решает задачу по участию в разрешении споров по вопросам установления границ муниципальных образований (п. 8 ч. 2 ст. 2 Закона Чеченской Республики «Об Общественной палате Чеченской Республики»). Конституционным законом Республики Тыва «Об Общественной палате Республики Тыва» в качестве одной из основных задач Общественной палаты республики названо осуществление содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания (п. 6 ч. 2 ст. 3).

Состав общественной палаты субъекта Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации по-разному подходят к определению состава своих общественных палат. Вместе с тем, в своих нормативных правовых актах они закрепляют одинаковое требование к члену региональной общественной палаты: им может быть гражданин Российской Федерации, достигший восемнадцатилетнего возраста. Кроме этого, большинство субъектов Российской Федерации устанавливают требования к месту проживания, месту пребывания члена общественной палаты. В соответствии со ст. 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» *местом пребывания* является гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, — *в которых он проживает временно*; *место жительства* — это жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин *постоянно или преимущественно проживает* в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Анализ выявил несколько вариантов указанного выше требования. Так, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации предусматривают, что членом региональной общественной палаты может быть гражданин:

1) проживающий на территории субъекта Российской Федерации [32];

2) постоянно проживающий на территории субъекта Российской Федерации [33]; постоянно или преимущественно проживающий на территории субъекта Российской Федерации [34];

3) постоянно проживающий на территории субъекта Российской Федерации не менее срока, установленного нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации об общественной палате [35].

Как уже отмечалось выше, субъекты Российской Федерации используют различные подходы к определению субъектного состава региональных общественных палат. На основе проведенного анализа правового регулирования данного вопроса нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации условно можно разделить на *три группы*:

первая группа среди членов общественной палаты субъекта Российской Федерации называет граждан Российской Федерации, а также представителей некоммерческих организаций (общественных объединений);

вторая группа предусматривает, что региональные общественные палаты формируются из представителей (некоммерческих организаций) общественных объединений;

третья группа предусматривает нетипичное правовое регулирование данного вопроса.

При этом каждая из групп устанавливает требования к субъектному составу.

Так, *нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, относящиеся к первой группе*, содержат следующие требования к гражданам, включенным в состав региональной общественной палаты:

1) граждане, являющиеся видными представителями общественности субъекта Российской Федерации: ученые, деятели искусства, культуры, представители деловых кругов, религиозных конфессий, средств массовой информации и иных институтов гражданского общества [36];

2) граждане Российской Федерации, имеющие особые заслуги перед субъектом Российской Федерации и обществом [37];

3) граждане Российской Федерации, имеющие заслуги перед субъектом Российской Федерации [38];

4) граждане, имеющие заслуги перед субъектом Российской Федерации, пользующиеся авторитетом и уважением среди населения субъекта Российской Федерации [39];

5) граждане Российской Федерации, имеющие заслуги перед государством и обществом и (или) субъектом Российской Федерации [40];

6) граждане Российской Федерации, имеющие заслуги перед государством и обществом [41];

7) граждане Российской Федерации, имеющие особые заслуги перед государством, обществом, пользующиеся авторитетом и уважением среди населения субъекта Российской Федерации [42].

Также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, относящимися к первой группе, предусматриваются различные требования к общественным объединениям, выдвигающим своих представителей в региональные общественные палаты, с точки зрения территориальной сферы деятельности общественных объединений. При этом следует отметить, что выдвигаемые представители могут и не являться членами соответствующего общественного объединения (некоммерческой организации) [43]. Так, в состав общественной палаты субъекта Российской Федерации могут входить:

1) представители общероссийских, межрегиональных и региональных общественных объединений, осуществляющих свою деятельность на территории субъекта Российской Федерации; представители местных общественных объединений [44];

2) представители общероссийских, межрегиональных и региональных общественных объединений, действующих на территории субъекта Российской Федерации [45];

3) представители общероссийских, межрегиональных и региональных общественных объединений;

4) представители региональных общественных объединений или региональных отделений общероссийских общественных объединений, зарегистрированных в субъекте Российской Федерации, представители общественных объединений, действующих на территориях муниципальных образований субъекта Российской Федерации [46];

5) представители общественных объединений, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации [47];

6) представители межрегиональных, региональных, местных общественных объединений [48];

7) представители региональных общественных объединений и (или) региональных отделений общественных объединений, зарегистрированных в субъекте Российской Федерации, представители местных общественных объединений, действующих на территории

муниципальных образований субъекта Российской Федерации [49];

8) представители региональных общественных объединений, зарегистрированных и осуществляющих свою деятельность на территории субъекта Российской Федерации, представители местных общественных объединений [50];

9) представители общественных объединений [51];

10) представители региональных отделений общероссийских общественных объединений, региональных отделений межрегиональных общественных объединений, региональных общественных объединений; представители местных отделений общероссийских общественных объединений, местных отделений межрегиональных общественных объединений и местных общественных объединений. При этом региональные отделения, региональные общественные объединения должны быть зарегистрированы в субъекте Российской Федерации; местные отделения, местные общественные объединения должны быть зарегистрированы в субъекте Российской Федерации и осуществлять свою деятельность в пределах территории муниципального района или городского округа [52].

Из приведенных выше формулировок видно, что субъекты Российской Федерации устанавливают требования как к гражданам, так и к некоммерческим организациям (общественным объединениям), выдвигающим своих представителей для включения в состав региональных общественных палат.

Следует также отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации в состав региональных общественных палат могут быть включены представители не только общественных объединений, но и иных некоммерческих организаций [53]. Например, согласно ч. 2, 3 ст. 5, ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 7 Закона Томской области «Об Общественной палате Томской области» в состав Общественной палаты области могут входить: граждане, имеющие особые заслуги перед областью; представители общественных объединений и иных некоммерческих организаций, зарегистрированных и осуществляющих свою деятельность на территории области, представляющих интересы жителей муниципального района или городского округа, избираемые на съезде совета муниципальных образований области; представителей общественных объединений и иных некоммерческих организаций, зарегистрированных и осуществляющих деятельность на территории области, избираемых депутатами Законодательной Думы области. В соответствии с Законом Самарской области «Об Общественной палате Самарской области» в состав Общественной палаты области могут входить граждане, пользующиеся авторитетом и уважением среди населения; представители некоммерческих организаций, зарегистрированных в субъекте Российской Федерации (ст. 1, ст. 3, ч. 1 ст. 18). Законом Сахалинской области «Об Общественной палате Сахалинской области» закреплено, что Общественная палата области формируется из граждан, имеющих заслуги перед областью, представителей общероссийских, межрегиональных и региональных общественных объединений; представителей региональных и местных общественных объединений и иных социально ориентированных некоммерческих организаций (ч. 2 ст. 6). В Волгоградской области в состав Общественной палаты области могут входить граждане, имеющие особые заслуги перед Волгоградской областью; представители общественных объединений и объединений некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории области (представители организаций области и представителей городских (районных) организаций) [54]. Согласно Закону Ростовской области «Об Общественной палате Ростовской области» Общественная палата области формируется из граждан, имеющих заслуги перед областью и пользующихся признанием и уважением среди населения области; представителями общественных объединений и иных некоммерческих организаций [55].

Для более полной характеристики правового регулирования, представленного в нормативных правовых актах, относящихся к первой группе, следует выделить нетипичные требования к субъектному составу региональных общественных палат. Так, в Законе Новосибирской области «Об Общественной палате Новосибирской области» предусмотрено, что членами Общественной палаты Новосибирской области могут являться граждане, проживающие на территории Новосибирской области и имеющие особые заслуги перед областью, государством, обществом, граждане и представители общественных объединений, действующих на территории муниципального района, городского округа области (за исключением города Новосибирска) и районов города Новосибирска, зарегистрированных в ус-

тановленном порядке, представители общественных объединений, зарегистрированных в установленном порядке [56].

Согласно ст. 6, 8 Закона Оренбургской области «Об Общественной палате Оренбургской области» Общественная палата области формируется из граждан Российской Федерации, проживающих в области, имеющих особые заслуги перед областью, а также представителей региональных отделений общероссийских, областных общественных объединений и представителей общественности муниципальных образований области, имеющих статус городских округов, муниципальных образований.

В Чеченской Республике Общественная палата республики формируется из граждан, проживающих на территории республики, и представителей отделений общероссийских и межрегиональных общественных объединений, региональных и местных общественных объединений. При этом выбор кандидатур главой республики осуществляется по следующим квотам:

1) общественные объединения, осуществляющие деятельность с детьми и молодежью, — 1 человек;

2) общественные объединения, представляющие законные интересы женщин, — 1 человек;

3) общественные объединения, представляющие законные интересы ветеранов, — 1 человек;

4) общественные объединения, представляющие законные интересы инвалидов, — 1 человек;

5) представители религиозных конфессий — 2 человека;

6) общественные объединения, осуществляющие деятельность в области поддержки и защиты прав семьи и ребенка, пропаганды семейных ценностей, — 2 человека;

7) представители общественных молодежных организаций и объединений — 2 человека;

8) представители общественных объединений, деятели искусства, культуры, науки, а также граждане, проявляющие активную гражданскую позицию, — 10 человек [57].

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, относящиеся ко *второй группе,* следующим образом определяют состав региональных общественных палат:

1) представители общественных объединений независимо от их организационно-правовой формы, союзов (ассоциаций) общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации [58];

2) представители общественных объединений и иных некоммерческих организаций [59];

3) представители общественных объединений, объединений некоммерческих организаций [60];

4) представители общественных объединений, осуществляющих свою деятельность как на всей территории субъекта Российской Федерации, так и на территории отдельных муниципальных образований, в том числе территориальных отделений всероссийских и межрегиональных общественных объединений, зарегистрированных в установленном законодательством порядке не позднее чем за один год до дня истечения полномочий действующего состава общественной палаты субъекта Российской Федерации [61];

5) граждане Российской Федерации (представители), выдвинутые региональными отделениями общероссийских и межрегиональных общественных объединений, региональными, местными общественными объединениями и иными некоммерческими организациями, зарегистрированными и осуществляющими деятельность на территории субъекта Российской Федерации [62];

6) постоянно проживающие на территории субъекта Российской Федерации граждане Российской Федерации, являющиеся членами общественных объединений [63].

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, относящиеся к третьей группе, предусматривают следующие требования к субъектному составу региональных общественных палат. В соответствии со ст. 5 Закона Тамбовской области «Об Общественной палате Тамбовской области» Общественная палата формируется из граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории области и имеющих особые заслуги перед государством и обществом, а также представителей региональных общественных объединений и некоммерческих организаций, представителей общественности от муниципальных образований [64].

В Смоленской области Общественная палата формируется из граждан, пользующихся доверием общества, представителей муниципальных районов и городских округов, а также представителей общественных объединений, зарегистрированных в соответствии с федеральным законом [65]. Согласно ст. 6 За-

кона Оренбургской области «Об Общественной палате Оренбургской области» Общественная палата формируется из граждан Российской Федерации, проживающих в Оренбургской области, представителей региональных отделений общероссийских, областных общественных объединений и представителей общественности городских округов, муниципальных районов (по одному представителю, за исключением городов Оренбурга (5 представителей), Орска (3 представителя), Новотроицка и Бузулука (по 2 представителя). Согласно Закону Камчатского края «Об Общественной палате Камчатского края» Общественная палата края формируется из граждан, имеющих особые заслуги перед государством и обществом, представителей муниципальных районов, городского округа (ст. 4, 6). Законом Ямало-Ненецкого автономного округа «Об Общественной палате Ямало-Ненецкого автономного округа» установлено, что Общественная палата автономного округа состоит из граждан Российской Федерации, проживающих на территории автономного округа, которые могли бы принять активное участие в работе Общественной палаты и представлять в Общественной палате мнение отдельных социальных групп по актуальным вопросам социального и экономического развития автономного округа, а также из представителей общественных объединений, некоммерческих организаций, кандидатов, выдвинутых территориальным общественным самоуправлением, сходами или собраниями граждан (ст. 4, 5 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа «Об Общественной палате Ямало-Ненецкого автономного округа»).

Общественная палата Курганской области формируется из граждан, имеющих заслуги перед Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации; представителей региональных отделений общероссийских общественных объединений, межрегиональных и региональных общественных объединений; представителей общественных палат, созданных в муниципальных районах и городских округах области, местных общественных объединений муниципальных районов и городских округов области (п. 2 ст. 6, п. 1 ст. 7, п. 1, 4, 7 ст. 8 Закона Курганской области «Об Общественной палате Курганской области»). В Ярославской области использован похожий подход. Так, согласно ч. 2, 6, 8 ст. 4 Закона Ярославской области «Об Общественной палате Ярославской области» в состав Общественной палаты области входят граждане, имеющие особые заслуги и пользующиеся авторитетом и уважением в обществе; представители от муниципальных образований области, назначаемые общественными палатами муниципальных районов и городских округов области (в муниципальных районах и городских округах, в которых не созданы общественные палаты, членов Общественной палаты назначают представительные органы муниципальных образований); представители некоммерческих организаций, зарегистрированных и осуществляющих свою деятельность на территории области.

В Новгородской области Общественная палата области формируется из представителей населения от каждого муниципального района, городского округа, а также представителей общественных объединений, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 6 Областного Закона Новгородской области «Об Общественной палате Новгородской области»).

Принципиально иной подход использован в Астраханской области. В соответствии с п. 4.2 Положения об Общественной палате Астраханской области, утвержденного постановлением Губернатора Астраханской области, состав общественной палаты формируется из числа лиц, занимающих государственные должности Астраханской области, должности государственной гражданской службы Астраханской области, глав муниципальных образований Астраханской области, руководителей общественных объединений и граждан, имеющих особые заслуги перед Астраханской областью. Главы муниципальных образований Астраханской области входят на ротационной основе в состав Общественной палаты, который изменяется один раз в год.

Согласно п. 1 ст. 4 Закона Республики Мордовия «Об Общественной палате Республики Мордовия» Общественная палата республики состоит из 51 члена и формируется из 17 граждан, утверждаемых главой Республики Мордовия, имеющих особые заслуги перед Республикой Мордовия и обществом, и 34 представителей организаций (17 представителей организаций включаются в состав Общественной палаты по установленным в данном Законе республики квотам, 17 представителей организаций избираются путем голосования на общем собрании представителей организаций). Глава республики по результатам проведения консультаций с организациями науки и культуры,

общественными объединениями, объединениями некоммерческих организаций, профессиональных союзов определяет кандидатуры 17 граждан, проживающих в Республике Мордовия и имеющих особые заслуги перед Республикой Мордовия и обществом, и предлагает этим гражданам войти в состав Общественной палаты. 17 представителей организаций включаются в состав Общественной палаты указом главы республики по следующим квотам:

3 члена Общественной палаты — представители политических партий, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Государственном Собрании республики. Преимущественное право имеют представители тех политических партий, которые имеют наибольшее число депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Государственном Собрании республики;

2 члена Общественной палаты — представители иных политических партий;

2 члена Общественной палаты — представители молодежных организаций;

1 член Общественной палаты — представитель женских организаций;

2 члена Общественной палаты — представители ветеранских организаций;

2 члена Общественной палаты — представители организаций инвалидов;

2 члена Общественной палаты — представители творческих союзов;

2 члена Общественной палаты — представители профессиональных союзов;

1 член Общественной палаты — представитель правозащитных организаций [66].

При этом следует отметить, что согласно абзацу второму п. 2 ст. 4 Закона Республики Мордовия «Об Общественной палате Республики Мордовия» членами Общественной палаты республики не могут быть, среди прочего, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, депутаты Государственного Собрания республики, судьи, лица, замещающие государственные должности республики, должности государственной гражданской службы республики, должности муниципальной службы, а также лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления, депутаты представительных органов местного самоуправления. Оставшаяся часть состава Общественной палаты формируется из представителей организаций, не вошедших в состав Общественной палаты по указанным квотам (п. 7 ст. 5 Закона Республики Мордовия «Об Общественной палате Республики Мордовия»).

В Приморском крае в состав Общественной палаты при Губернаторе Приморского края входят представители зарегистрированных в установленном действующим законодательством порядке общественных объединений, партий, профсоюзов, религиозных организаций, а также представителей исполнительной и представительной власти, предпринимательских структур (п. 9 Положения об Общественной палате при Губернаторе Приморского края, утвержденного постановлением Губернатора Приморского края).

Основные формы работы общественной палаты субъекта Российской Федерации. Основными формами работы общественной палаты являются:

— заседания общественной палаты, совета общественной палаты, комиссий и рабочих групп общественной палаты [67];

— слушания [68];

— «круглые столы» по общественно важным проблемам [69];

— опросы населения субъекта Российской Федерации [70];

— форумы [71];

— семинары [72];

— подготовка ежегодного доклада о формах и методах взаимодействия общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и местного самоуправления в субъекте Российской Федерации [73];

— иные формы деятельности, предусмотренные регламентом общественной палаты и не противоречащие федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации [74].

В нормативных правовых актов ряда субъектов Российской Федерации проведение региональной общественной палатой форумов, слушаний, опросов и иных мероприятий по общественно важным проблемам предусмотрено, но не названо в качестве основных форм работы [75].

Порядок проведения заседаний общественной палаты субъекта Российской Федерации, ее совета, комиссий и рабочих групп опреде-

ляется регламентом общественной палаты субъекта Российской Федерации [76].

В городе Москве заседания Общественной палаты города проводятся в соответствии с планом работы Общественной палаты, но не реже одного раза в три месяца. Внеочередное заседание Общественной палаты может быть созвано по решению совета Общественной палаты или по инициативе не менее одной трети членов Общественной палаты. Заседание Общественной палаты считается правомочным, если на нем присутствуют более половины членов Общественной палаты [77]. Первое заседание Общественной палаты нового созыва открывает и ведет до избрания председателя Общественной палаты старейший по возрасту член Общественной палаты. В работе Общественной палаты могут участвовать представители органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления [78].

Согласно ч. 2 ст. 10 Закона Алтайского края «Об Общественной палате Алтайского края» заседания Общественной палаты края проводятся в соответствии с планом работы Общественной палаты, но не реже одного раза в три месяца. По решению Совета Общественной палаты может быть проведено внеочередное заседание Общественной палаты. Заседания Общественной палаты правомочны, если на них присутствует не менее двух третей избранного числа ее членов. Пленарные заседания Общественной палаты Пензенской области проводятся не реже четырех раз в год. В Удмуртской Республике Пленарные заседания Общественной палаты республики проводятся не реже одного раза в два месяца. По решению совета Общественной палаты республики может быть проведено внеочередное пленарное заседание (ч. 2 ст. 16 Закона Удмуртской Республики «Об Общественной палате Удмуртской Республики») [79]. В соответствии с п. 2 ст. 12 Закона Свердловской области «Об Общественной палате Свердловской области» заседания Общественной палаты области проводятся не реже четырех раз в год. При этом заседания совета, комиссий и рабочих групп Общественной палаты области проводятся по мере необходимости [80]. Согласно ч. 2 ст. 14 Закона Ульяновской области «Об Общественной палате Ульяновской области» заседания Общественной палаты области проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в квартал.

В Московской области пленарные заседания Общественной палаты проводятся не реже двух раз в год [81]. Внеочередное пленарное заседание Общественной палаты может быть созвано по решению Совета Общественной палаты или по инициативе не менее одной трети от установленного числа членов Общественной палаты [82]. Пленарное заседание Общественной палаты считается правомочным, если на нем присутствует не менее половины от установленного числа членов Общественной палаты [83]. В работе Общественной палаты могут принимать участие губернатор Московской области, вице-губернатор Московской области, члены правительства Московской области, председатель и депутаты Московской областной Думы, иные должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления [84]. В работе Общественной палаты Архангельской области могут принимать участие губернатор Архангельской области, депутаты Архангельского областного Собрания депутатов, Уполномоченный по правам человека в Архангельской области, Уполномоченный при губернаторе Архангельской области по правам ребенка, иные должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления (п. 5 ст. 17 Областного Закона Архангельской области «Об Общественной палате Архангельской области»). Согласно ч. 4 ст. 10 Закона Самарской области «Об Общественной палате Самарской области» в работе Общественной палаты области могут принимать участие губернатор области, депутаты Самарской Губернской Думы, главный федеральный инспектор по Самарской области, руководители органов государственной власти и органов местного самоуправления, прокурор области, председатели областного суда, Арбитражного суда области, Уставного суда области, Уполномоченный по правам человека в Самарской области.

В Республике Северная Осетия — Алания заседания Общественной палаты проводятся один раз в квартал. По решению главы республики Северная Осетия — Алания может быть проведено внеочередное заседание. Парламент Республики Северная Осетия — Алания вправе рекомендовать главе республики Северная Осетия — Алания созвать внеочередное заседание Общественной палаты [85].

Кодекс этики члена общественной палаты субъекта Российской Федерации. Законы большинства субъектов Российской Федерации предусматривают утверждение кодекса этики

членов региональной общественной палаты [86]. В Волгоградской области принимается Кодекс этики Общественной палаты Волгоградской области (ст. 5 Закона Волгоградской области «Об Общественной палате Волгоградской области»). Законы отдельных субъектов Российской Федерации предусматривают кодекс этики в качестве одной из составляющих правовой основы деятельности региональной общественной палаты [87].

Согласно ст. 16 Закона Московской области «Об Общественной палате Московской области» Совет Общественной палаты области разрабатывает и представляет на утверждение Общественной палаты области Кодекс этики членов Общественной палаты области. Выполнение требований, предусмотренных Кодексом этики, является обязательным для членов Общественной палаты области [88]. Как указано в п. 3 ст. 4 Закона Свердловской области «Об Общественной палате Свердловской области», Кодексом этики членов Общественной палаты области устанавливаются моральные требования к членам Общественной палаты области. Кодекс этики Общественной палаты Волгоградской области устанавливает этические нормы и правила [89]. Ст. 5 Закона Краснодарского края «Об Общественной палате Краснодарского края», посвященной Кодексу этики членов Общественной палаты края, установлено, что членство в Общественной палате края и участие в ее деятельности в иных формах не совместимы с пропагандой или практикой национальной, религиозной и социальной нетерпимости.

Объем регулирования рассматриваемого вопроса в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации различен. Законом Республики Коми «Об Общественной палате Республики Коми» лишь предусмотрено право Общественной палаты принять Кодекс этики членов Общественной палаты (ч. 4 ст. 11). Законы ряда субъектов Российской Федерации регулируют вопросы утверждения кодекса этики членов региональной общественной палаты. Так, в соответствии с Законом Чувашской Республики «Об Общественной палате Чувашской Республики» решение об утверждении Кодекса этики членов Общественной палаты республики принимаются исключительно на заседаниях Общественной палаты республики. При этом Кодекс этики членов Общественной палаты республики утверждается на первом заседании первого состава Общественной палаты республики большинством голосов от установленного числа членов Общественной палаты (ст. 16, 24 вышеназванного Закона Чувашской Республики). Согласно ст. 16 Конституционного закона Республики Тыва «Об Общественной палате Республики Тыва» Кодекс этики членов Общественной палаты республики принимается не менее чем двумя третями голосов от установленного числа членов Общественной палаты республики. Согласно п. 3 ст. 5 Закона Волгоградской области «Об Общественной палате Волгоградской области» Кодекс этики принимается Общественной палатой области на первом организационном заседании не менее чем половиной от числа избранных членов Общественной палаты области.

Большинство субъектов Российской Федерации закрепляют в своих нормативных правовых актах, что совет общественной палаты разрабатывает и представляет на утверждение общественной палате кодекс этики членов региональной общественной палаты [90]. В ряде субъектов Российской Федерации кодекс этики членов региональной общественной палаты утверждается постоянно действующим органом общественной палаты [91]. Например, согласно п. 1 ст. 4 Закона Брянской области «Об Общественной палате Брянской области» президиум Общественной палаты области разрабатывает и утверждает Кодекс этики членов Общественной палаты области.

В нормативных правовых актах большого количества субъектов Российской Федерации установлено, что членами региональной общественной палаты не могут быть, в том числе, лица, членство которых в общественной палате ранее было прекращено в связи с грубым нарушением кодекса этики членов общественной палаты субъекта Российской Федерации [92]. В развитие данной нормы региональные нормативные правовые акты предусматривают, что грубое нарушение членом региональной общественной палаты норм кодекса этики является одним из оснований досрочного прекращения его полномочий. Так, согласно п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона Ростовской области «Об Общественной палате Ростовской области» полномочия члена Общественной палаты области прекращаются досрочно в порядке, предусмотренном Регламентом Общественной палаты области в случае грубого нарушения им норм Кодекса этики по решению, принятому большинством голосов от установленного числа членов Общественной палаты области [93].

1. См.: ст. 3 Закона Удмуртской Республики «Об Общественной палате Удмуртской Республики»; ст. 2 Закона Московской области «Об Общественной палате Московской области»; ст. 3 Закона Пензенской области «Об Общественной палате Пензенской области».

2. См. также: ст. 14 Устава (Основного Закона) Калининградской области; ч. 2 ст. 10 Устава Ярославской области; ч. 4 ст. 68 Устава Забайкальского края; п. 8 ст. 25 Устава Смоленской области; ч. 3 ст. 7 Устава Иркутской области; ст. 4 Конституции Республики Тыва.

3. Аналогичное положение содержится в п. 1 ст. 49 Устава Брянской области, ст. 77 Устава Самарской области, ч. 1 ст. 16 Устава Камчатского края, ст. 68 Устава (Основного закона) Саратовской области, ч. 1 ст. 7 Устава (Основного закона) Оренбургской области, ст. 100 Устава Тверской области.

4. Ст. 3 Закона Калужской области «Об Общественной палате Калужской области». См. также: ст. 4 Закона Новосибирской области «Об Общественной палате Новосибирской области».

5. Постановление Губернатора Приморского края «Об Общественной палате при Губернаторе Приморского края»; Постановление Губернатора Астраханской области «Об Общественной палате Астраханской области»; Постановление Губернатора Еврейской автономной области «Об утверждении Положения об Общественной палате при Губернаторе Еврейской автономной области»; Постановление Законодательного Собрания Приморского края «Об Общественной палате «Народный контроль» при Законодательном Собрании Приморского края».

6. *Тахоева С.С.* Конституционно-правовой статус Общественной палаты Российской Федерации: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 7, 8.

7. См. также: ст. 1 Закона Ленинградской области «Об Общественной палате Ленинградской области»; ч. 1 ст. 1 Закона Удмуртской Республики «Об Общественной палате Удмуртской Республики»; п. 1 ст. 1 Закона Свердловской области «Об Общественной палате Свердловской области».

8. См., например: ч. 1 ст. 3 Закона Московской области «Об Общественной палате Московской области»; п. 5 ст. 1 Закона Калининградской области «Об Общественной палате Калининградской области»; ч. 3 ст. 1 Закона Новосибирской области «Об Общественной палате Новосибирской области»; ч. 3 ст. 1 Закона Тульской области «Об Общественной палате Тульской области»; ч. 3 ст. 1 Закона Чувашской Республики «Об Общественной палате Чувашской Республики»; ч. 2 ст. 2.1 Закона Воронежской области «Об Общественной палате Воронежской области»; ч. 8 ст. 1 Закона Нижегородской области «Об Общественной палате Нижегородской области»; п. 1 ст. 2 Закона Ивановской области «Об Общественной палате Ивановской области»; ч. 4 ст. 1 Закона Республики Татарстан «Об Общественной палате Республики Татарстан».

9. Аналогичное положение содержится в Законе Челябинской области «Об Общественной палате Челябинской области» (ч. 2 ст. 1), Законе Самарской области «Об Общественной палате Самарской области» (ч. 4 ст. 1), Законе Смоленской области «Об Общественной палате Смоленской области» (ч. 3 ст. 1), Законе Республики Алтай «Об Общественной палате Республики Алтай» (ст. 1), Законе Ханты-Мансийского автономного округа «Об Общественной палате Ханты-Мансийского автономного округа» (п. 4 ст. 1), Законе Чеченской Республики «Об Общественной палате Чеченской Республики» (ч. 2 ст. 1).

10. Аналогичная норма содержится в ст. 3 Закона Ростовской области «Об Общественной палате Ростовской области».

11. Ст. 1 Закона Владимирской области «Об Общественной палате Владимирской области». См. также ст. 2 Закона Ярославской области «Об Общественной палате Ярославской области».

12. Аналогичные положения содержатся в ст. 1 Закона Рязанской области «Об Общественной палате Рязанской области».

13. Ст. 1 Закона Сахалинской области «Об Общественной палата Сахалинской области».

14. См. также: п. 1.1 Положения об Общественной палате Астраханской области, утвержденного постановлением Губернатора Астраханской области; п. 1.1 Положения об Общественной палате при Губернаторе Еврейской автономной области, утвержденного постановлением Губернатора Еврейской автономной области.

15. См., например: ч. 6 ст. 1 Закона Владимирской области «Об Общественной палате Владимирской области»; ч. 2 ст. 1 Закона Тверской области «Об Общественной палате Тверской области»; ч. 2 ст. 2 Закона Ярославской области «Об Общественной палате Ярославской области»; ч. 3 ст. 3 Закона Краснодарского края «Об Общественной палате Краснодарского края»; ч. 3 ст. 1 Закона Республики Коми «Об Общественной палате Республики Коми».

16. Часть 3 ст. 1 Закона Удмуртской Республики «Об Общественной палате Удмуртской Республики»; ч. 3 ст. 1 Закона Пензенской области «Об Общественной палате Пензенской области»; ч. 2 ст. 2.1 Закона Воронежской области «Об Общественной палате Воронежской области»; п. 3 ст. 1 Закона Кемеровской области «Об Общественной палате Кемеровской области».

17. См.: ч. 1 ст. 2.1 Закона Воронежской области «Об Общественной палате Воронежской области»; ч. 3 ст. 1 Закона Новосибирской области «Об Общественной палате Новосибирской области»; ч. 3 ст. 1 Закона Тверской области «Об Общественной палате Тверской области»; ч. 6 ст. 1 Закона Нижегородской области «Об Общественной палате Нижегородской области».

18. Например: ч. 5 ст. 1 Закона Пензенской области «Об Общественной палате Пензенской области»; п. 3 ст. 4 Закона Архангельской области «Об Общественной палате Архангельской области».

19. См., например: ч. 6 ст. 1 Закона Республики Татарстан «Об Общественной палате Республики Татарстан»; ч. 5 ст. 1 Закона Пермского края «Об Общественной палате Пермского края»; ч. 4 ст. 1 Закона Рязанской области «Об Общественной палате Рязанской области»; п. 4 ст. 1 Закона Мурманской области «Об Общественной палате Мурманской области».

20. Часть 1 ст. 6 Закона Челябинской области «Об Общественной палате Челябинской области»; п. 1 ст. 6 Закона Курганской области «Об Общественной палате Курганской области».

21. См.: п. 10 ст. 5 Закона Республики Мордовия «Об Общественной палате Республики Мордовия»; ст. 4 Закона Республики Татарстан «Об Общественной палате Республики Татарстан»; ст. 4 Конституционного закона Республики Тыва «Об Общественной палате Республики Тыва».

22. См.: ст. 1 Закона Московской области «Об Общественной палате Московской области».

23. Часть 1 ст. 1 Закона Воронежской области «Об Общественной палате Воронежской области».

24. Статья 1 Закона Сахалинской области «Об Общественной палате Сахалинской области»; ч. 1 ст. 2 Закона Чеченской Республики «Об Общественной палате Чеченской Республики»; ч. 1 ст. 1 Закона Владимирской области «Об Общественной палате Владимирской области».

25. Аналогичным образом определены цели создания региональной общественной палаты в Законе Республики Хакасия «Об Общественной палате Республики Хакасия» (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 3), Законе Самарской области «Об Общественной палате Самарской области» (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2), Законе Республики Татарстан «Об Общественной палате Республики Татарстан» (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 3).

26. См., например: ст. 4 Закона Московской области «Об общественной палате Московской области»; ст. 3 Закона Новосибирской области «Об Общественной палате Новосибирской области».

27. См., например: ст. 2 Закона Алтайского края «Об Общественной палате Алтайского края»; п. 2 ст. 2 Закона Мурманской области «Об Общественной палате Мурманской области»; ст. 3 Закона Чувашской Республики «Об Общественной палате Чувашской Республики»; ст. 3 Закона Волгоградской области «Об Общественной палате Волгоградской области»; ст. 2 Закона Карачаево-Черкесской Республики «Об Общественной палате Карачаево-Черкесской Республики».

28. См.: подп. 5 п. 2 ст. 2 Закона Калужской области «Об Общественной палате Калужской области»; подп. 3 п. 2 ст. 3 Закона Республики Марий Эл «Об Общественной палате Республики Марий Эл»; п. 5 ч. 2 ст. 2 Закона Кабардино-Балкарской Республики «Об Общественной палате Кабардино-Балкарской Республики»; п. 3 ч. 2 ст. 3 Закона Республики Татарстан «Об Общественной палате Республики Татарстан»; п. 3 ч. 2 ст. 3 Конституционного закона Республики Тыва «Об общественной палате Республики Тыва»; п. 5 ч. 2 ст. 2 Закона Чеченской Республики «Об Общественной палате Чеченской Республики».

29. Например: п. 3 ст. 2 Закона Липецкой области «Об Общественной палате Липецкой области»; п. 3 ст. 2 Закона Республики Саха (Якутия) «Об Общественной палате Республики Саха (Якутия)»; п. 4 ст. 2 Закона Кемеровской области «Об Общественной палате Кемеровской области»; п. 3 ч. 2 ст. 2 Закона Кабардино-Балкарской Республики «Об Общественной палате Кабардино-Балкарской Республики»; п. 3 ст. 2 Закона Республики Дагестан «Об Общественной палате Республики Дагестан»; п. 3 ст. 2 Закона Чукотского автономного округа «Об Общественной палате Чукотского автономного округа».

30. См. также п. 4 ст. 2 Закона Свердловской области «Об Общественной палате Свердловской области».

31. Аналогичная задача закреплена за Общественной палатой Чеченской Республики (п. 8 ч. 2 ст. 2 Закона Чеченской Республики «Об Общественной палате Чеченской Республики).

32. См.: ст. 5 Закона Хабаровского края «Об Общественной палате Хабаровского края»; ч. 1 ст. 6 Закона Удмуртской Республики «Об Общественной палате Удмуртской Республики»; ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 5 Закона Республики Коми «Об Общественной палате Республики Коми»; ч. 2 ст. 6, ч. 1 ст. 7 Закона Челябинской области «Об Общественной палате Челябинской области».

33. См., например: ч. 2 ст. 1 Закона Республики Марий Эл «Об Общественной палате Республики Марий Эл»; ч. 2 ст. 6 Закона Сахалинской области «Об Общественной палате Сахалинской области»; ч. 1 ст. 6 Закона Рязанской области «Об Общественной палате Рязанской области»; ч. 1 ст. 6 Закона Краснодарского края «Об Общественной палате Краснодарского края».

34. См.: ч. 2 ст. 1, ч. 1 ст. 6 Закона Кировской области «Об Общественной палате Кировской области».

35. Часть 1 ст. 6, ч. 1 ст. 7 Закона Амурской области «Об Общественной палате Амурской области».

36. Часть 2 ст. 6 Областного Закона Ленинградской области «Об Общественной палате Ленинградской области»; ч. 1 ст. 8 Закона Пензенской области «Об Общественной палате Пензенской области; ч. 2 ст. 1, ст. 5 Закона Республики Марий Эл «Об Общественной палате Республики Марий Эл»; ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 7 Закона Рязанской области «Об Общественной палате Рязанской области».

37. См.: ст. 5, ч. 1 ст. 7 Закона Хабаровского края «Об Общественной палате Хабаровского края»; ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 8 Закона Краснодарского края «Об Общественной палате Краснодарского края»; п. 1 ст. 6, п. 1 ст. 7, п. 1, 2, 6 ст. 8 Закона Волгоградской области «Об Общественной палате Волгоградской области».

38. См.: ч. 2 ст. 6 Закона Сахалинской области «Об Общественной палате Сахалинской области»; ч. 2 ст. 1, ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 8 Закона Кировской области «Об Общественной палате Кировской области»; ч. 1 ст. 6 Закона Удмуртской Республики «Об Общественной палате Удмуртской Республики»; ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 8 Закона Амурской области «Об Общественной палате Амурской области»; ч. 1 ст. 3 Закона Вологодской области «Об Общественной палате Вологодской области»; ст. 5, ч. 1 ст. 8 Закона Чувашской Республики «Об Общественной палате Чувашской Республики»; ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 5, ч. 1 ст. 8 Закона Республики Башкортостан «Об Общественной палате Республики Башкортостан»; ч. 2 ст. 6, ч. 1 ст. 7 Закона Челябинской области «Об Общественной палате Челябинской области»; ст. 6, п. 1 ст. 8 Закона Брянской области «Об Общественной палате Брянской области»; п. 1 ст. 3, п. 1, 3 ст. 4 Закона Омской области «Об Общественной палате Омской области».

39. Пункт 1 ст. 6 Закона Калужской области «Об Общественной палате Калужской области»; п. 1 ст. 1, п. 2 ст. 5 Закона Свердловской области «Об Общественной палате Свердловской области»; ч. 1, 2, 6 ст. 9, ч. 1 ст. 10 Областного Закона Ростовской области «Об Общественной палате Ростовской области»; ст. 1, ст. 3, ч. 1 ст. 18 Закона Самарской области «Об Общественной палате Самарской области»; ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 9 Закона Карачаево-Черкесской Республики «Об Общественной палате Карачаево-Черкесской Республики».

40. Пункт 2 ст. 6, п. 1 ст. 7 Закона Калининградской области «Об Общественной палате Калининградской области»; ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 7, ст. 8 Закона Республики Дагестан «Об Общественной палате Республики Дагестан»; ч. 1 ст. 6 Закона Воронежской области «Об Общественной палате Воронежской области».

41. Часть 1 ст. 6, ч. 1 ст. 8 Закона Ульяновской области «Об Общественной палате Ульяновской области»; п. 2 ст. 6 Закона Мурманской области «Об Общественной палате Мурманской области»; ч. 1 ст. 8 Закона Псковской области «Об Общественной палате Псковской области».

42. Часть 1 ст. 6, ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 8 Закона Костромской области «Об Общественной палате Костромской области».

43. См., например: ч. 2 ст. 6 Закона Республики Хакасия «Об Общественной палате Республики Хакасия»; ч. 4 ст. 8 Закона Республики Коми «Об Общественной палате Республики Коми».

44. См., например: ч. 1, 2 ст. 1, ст. 6, ч. 1 ст. 7 Закона Пензенской области «Об Общественной палате Пензенской области»; ч. 2 ст. 1, ст. 5 Закона Республики Марий Эл «Об Общественной палате Республики Марий Эл»; ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 7 Закона Рязанской области «Об Общественной палате Рязанской области»; ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 8 Закона Краснодарского края «Об Общественной палате Краснодарского края»; п. 2 ст. 6, п. 1 ст. 7 Закона Калининградской области «Об Общественной палате Калининградской области»; ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 7, ст. 8 Закона Республики Дагестан «Об Общественной палате Республики Дагестан»; ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 8 Закона Ульяновской области «Об Общественной палате Ульяновской области»; ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 9 Закона Карачаево-Черкесской Республики «Об Общественной палате Карачаево-Черкесской Республики».

45. Часть 2, 4 ст. 5, ч. 2 ст. 6 Областного Закона Ленинградской области «Об Общественной палате Ленинградской области»; п. 1 ст. 3, п. 1, 3 ст. 4 Закона Омской области «Об Общественной палате Омской области».

46. См.: ст. 5, ч. 1 ст. 7 Закона Хабаровского края «Об Общественной палате Хабаровского края»; ч. 1 ст. 3 Закона Вологодской области «Об Общественной палате Вологодской области»; ч. 1 ст. 6 Закона Воронежской области «Об Общественной палате Воронежской области»; ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 4 Закона Нижегородской области «Об Общественной палате Нижегородской области».

47. См: ч. 2 ст. 1, ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 8 Закона Кировской области «Об Общественной палате Кировской области»; ч. 1 ст. 6 Закона Удмуртской Республики «Об Общественной палате Удмуртской Республики»; ст. 6 Закона Республики Алтай «Об Общественной палате Республики Алтай».

48. Часть 1 ст. 6 Закона Белгородской области «Об Общественной палате Белгородской области».

49. Часть 1 ст. 6, ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 8 Закона Амурской области «Об Общественной палате Амурской области».

50. Пункт 2 ст. 6 Закона Мурманской области «Об Общественной палате Мурманской области».

51. См.: ст. 5, ч. 1 ст. 8 Закона Чувашской Республики «Об Общественной палате Чувашской Республики»; ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 5, ч. 1 ст. 8 Закона Республики Башкортостан «Об Общественной палате Республики Башкортостан»; ч. 2 ст. 6, ч. 1 ст. 7 Закона Челябинской области «Об Общественной палате Челябинской области»; ст. 6, п. 1 ст. 8 Закона Брянской области «Об Общественной палате Брянской области».

52. Часть 1 ст. 6, ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 8 Закона Костромской области «Об Общественной палате Костромской области».

53. См. также: ч. 1 ст. 6, ч. 2 ст. 8 Закона Саратовской области «Об Общественной палате Саратовской области»; ст. 6 Закона Иркутской области «Об Общественной палате Иркутской области»; п. 1.2 Положения об Общественной палате при Губернаторе Еврейской автономной области, утвержденного постановлением Губернатора Еврейской автономной области; ч. 1 ст. 5 Конституционного закона Республики Тыва «Об Общественной палате Республики Тыва».

54. Пункт 1 ст. 6, п. 1 ст. 7, п. 1, 2, 6 ст. 8 Закона Волгоградской области «Об Общественной палате Волгоградской области».

55. Часть 1, 2, 6 ст. 9, ч. 1 ст. 10 Областного Закона Ростовской области «Об Общественной палате Ростовской области».

56. Часть 1, 2 ст. 9 Закона Новосибирской области «Об Общественной палате Новосибирской области».

57. Часть 1 ст. 7, ч. 2 ст. 10 Закона Чеченской Республики «Об Общественной палате Чеченской Республики».

58. Часть 2 ст. 1 Закона Республики Татарстан «Об Общественной палате Республики Татарстан».

59. Статья 9 Закона Московской области «Об Общественной палате Московской области»; ст. 6, ч. 1 ст. 10 Закона Республики Хакасия «Об Общественной палате Республики Хакасия».

60. Часть 3 ст. 1 Закона Орловской области «Об Общественной палате Орловской области».

61. Пункт 1 ст. 7, п. 1 ст. 11 Закона Ивановской области «Об Общественной палате Ивановской области».

62. Часть 2 ст. 5 Закона Владимирской области «Об Общественной палате Владимирской области».

63. Статья 3 Закона Республики Адыгея «Об Общественной палате Республики Адыгея».

64. См. также п. 1 ст. 5, п. 1 ст. 6, ст. 7 Закона Липецкой области «Об Общественной палате Липецкой области».

65. Статья 3, 4 Закона Смоленской области «Об Общественной палате Смоленской области».

66. Статья 5 Закона Республики Мордовия «Об Общественной палате Республики Мордовия».

67. Статья 33 Закона города Москвы «Об Общественной палате города Москвы»; ч. 1 ст. 20 Закона Московской области «Об Общественной палате Московской области»; ч. 1 ст. 11 Областного Закона Ленинградской области «Об Общественной палате Ленинградской области»; ч. 1 ст. 14 Закона Хабаровского края «Об Общественной палате Хабаровского края»; п. 1 ст. 17 Областного Закона Архангельской области «Об Общественной палате Архангельской области»; ч. 1 ст. 10 Закона Алтайского края «Об Общественной палате Алтайского края»; ч. 1 ст. 16 Закона Удмуртской Республики «Об Общественной палате Удмуртской Республики».

68. Часть 1 ст. 20 Закона Московской области «Об Общественной палате Московской области»; ч. 1 ст. 11 Областного Закона Ленинградской области «Об Общественной палате Ленинградской области»; п. 1 ст. 17 Областного Закона Архангельской области «Об Общественной палате Архангельской области»; ч. 1 ст. 15 Закона Тульской области «Об Общественной палате Тульской области»; ч. 1 ст. 14 Закона Республики Марий Эл «Об Общественной палате Республики Марий Эл».

69. См.: ч. 1 ст. 20 Закона Московской области «Об Общественной палате Московской области»; п. 1 ст. 17 Областного Закона Архангельской области «Об Общественной палате Архангельской области»; п. 1 ст. 18 Закона Воронежской области «Об Общественной палате Воронежской области».

70. Часть 1 ст. 20 Закона Московской области «Об Общественной палате Московской области»; п. 1 ст. 17 Областного Закона Архангельской области «Об Общественной палате Архангельской области»; п. 1 ст. 18 Закона Воронежской области «Об Общественной палате Воронежской области».

71. Например: ч. 1 ст. 20 Закона Московской области «Об Общественной палате Московской области»; п. 1 ст. 17 Областного Закона Архангельской области «Об Общественной палате Архангельской области»; п. 1 ст. 18 Закона Воронежской области «Об Общественной палате Воронежской области».

72. Часть 1 ст. 20 Закона Московской области «Об Общественной палате Московской области»; п. 1 ст. 17 Областного Закона Архангельской области «Об Общественной палате Архангельской области»; ч. 1 ст. 15 Закона Тульской области «Об Общественной палате Тульской области»; п. 1 ст. 18 Закона Воронежской области «Об Общественной палате Воронежской области».

73. Часть 1 ст. 16 Закона Владимирской области «Об Общественной палате Владимирской области»; ч. 1 ст. 18 Закона Чеченской Республики «Об Общественной палате Чеченской Республики».

74. Статья 33 Закона города Москвы «Об Общественной палате города Москвы»; п. 1 ст. 17 Областного Закона Архангельской области «Об Общественной палате Архангельской области»; ч. 1 ст. 15 Закона Тульской области «Об Общественной палате Тульской области»; ч. 1 ст. 18 Областного Закона Ростовской области «Об Общественной палате Ростовской области».

75. См., например: ст. 15 Закона Омской области «Об Общественной палате Омской области»; ст. 13 Закона Челябинской области «Об Общественной палате Челябинской области»; ст. 12 Закона Брянской области «Об Общественной палате Брянской области»; ст. 11 Закона Забайкальского края «Об Общественной палате Забайкальского края»; ст. 17 Закона Карачаево-Черкесской Республики «Об Общественной палате Карачаево-Черкесской Республики».

76. Статья 33 Закона города Москвы «Об Общественной палате города Москвы»; ч. 3 ст. 10 Закона Алтайского края «Об Общественной палате Алтайского края»; ч. 3 ст. 13 Закона пермского края «Об Общественной палате Пермского края».

77. См. также ст. 9 Закона Калининградской области «Об Общественной палате Калининградской области».

78. Статья 34 Закона города Москвы «Об Общественной палате города Москвы».

79. Проведение внеочередных заседаний по решению совета общественной палаты субъекта Российской Федерации предусмотрено также ч. 2 ст. 14 Закона Ульяновской области «Об Общественной палате Ульяновской области», ч. 2 ст. 15 Закона Пензенской области «Об Общественной палате Пензенской области», п. 2 ст. 12 Закона Свердловской области «Об Общественной палате Свердловской области».

80. Аналогичные положения содержатся в ст. 15 Закона Чувашской Республики «Об Общественной палате Чувашской Республики»

81. См. также ст. 14 Закона Хабаровского края «Об Общественной палате Хабаровского края»; п. 2 ст. 17 Областного Закона Архангельской области «об Общественной палате Архангельской области».

82. См. также п. 2 ст. 17 Областного Закона Архангельской области «Об Общественной палате Архангельской области».

83. Там же.

84. Статья 20 Закона Московской области «Об Общественной палате Московской области». См. также: ч. 7 ст. 15 Закона Новосибирской области «Об Общественной палате Новосибирской области».

85. Часть 2 ст. 14 Закона Республики Северная Осетия – Алания «Об Общественной палате Республики Северная Осетия – Алания».

86. См., например, Кодекс этики членов Общественной палаты Рязанской области (принят на пленарном заседании Общественной палаты Рязанской области от 18 декабря 2009 года).

87. См.: п. 2 ст. 1 Закона Волгоградской области «Об Общественной палате Волгоградской области»; п. 2 ст. 1 Закона Калининградской области «Об Общественной палате Калининградской области».

88. Аналогичные положения содержатся в Законе Пензенской области «Об Общественной палате Пензенской области» (ст. 5), Законе Калужской области «Об Общественной палате Калужской области» (ст. 5), Законе Калининградской области «Об Общественной палате Калининградской области» (ст. 5), Законе Удмуртской Республики «Об Общественной палате Удмуртской Республики» (ст. 5), Закон Республики Башкортостан «Об Общественной палате Республики Башкортостан» (ст. 10) и законах ряда других субъектов Российской Федерации, Законе Тульской области «Об Общественной палате Тульской области» (ч. 2 ст. 4).

89. Пункт 3 ст. 5 Закона Волгоградской области «Об Общественной палате Волгоградской области».

90. Статья 5 Закона Калининградской области «Об Общественной палате Калининградской области»; ст. 5 Закона Удмуртской Республики «Об Общественной палате Удмуртской Республики»; ч. 1 ст. 3 Закона Владимирской области «Об Общественной палате Владимирской области»; ч. 1 ст. 5 Закона Амурской области «Об Общественной палате Амурской области».

91. См.: п. 1 ст. 5 Закона Курганской области «Об Общественной палате Курганской области»; ч. 1 ст. 5 Закона Челябинской области «Об Общественной палате Челябинской области».

92. См., например: подп. 4 п. 2 ст. 3 Закона Омской области «Об Общественной палате Омской области»; п. 3 ч. 2 ст. 9 Закона Челябинской области «Об Общественной палате Челябинской области»; подп. 3 п. 2 ст. 8 Закона Брянской области «Об Общественной палате Брянской области»; подп. «б» п. 1 ст. 16 Закона Ивановской области «Об Общественной палате Ивановской области».

93. См. также: п. 5 ч. 4 ст. 7 Закона Нижегородской области «Об Общественной палате Нижегородской области»; п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона Республики Хакасия «Об Общественной палате Республики Хакасия»; п. «б» ч. 2 ст. 9 Закона Забайкальского края «Об Общественной палате Забайкальского края».

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

Правовое регулирование установления минимального размера оплаты труда и прожиточного минимума в субъектах Российской Федерации

Политика социального государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Основной социальной проблемой в настоящее время является проблема соотношения минимального размера оплаты труда и прожиточного минимума — важнейших социальных гарантий как в сфере оплаты труда, так и в сфере социально-обеспечительных отношений. Очень важно найти правильный подход к формированию данных величин, учитывая, что цены в разных регионах России значительно различаются. Тем более, что федеральный минимальный размер оплаты труда является единым на всей территории страны, в данном случае в наиболее уязвимом положении оказываются работники бюджетной сферы.

Определение государством или участниками социально-партнерских процедур минимальных размеров заработной платы преследует сразу несколько социально-экономических целей: во-первых, гарантию минимально необходимых условий для воспроизводства рабочей силы, развития личности работников и членов их семей; во-вторых, содействие реализации принципа социальной справедливости, а, следовательно, и социальной стабильности в обществе; в-третьих, обеспечение, хотя и косвенного, но весьма эффективного регулирования уровня занятости; в-четвертых, улучшение функционирования первичных (товарных) рынков и повышение эффективности общественного производства.

В основу правового регулирования минимального размера оплаты труда и прожиточного минимума в Российской Федерации положены Постановление Верховного Совета РСФСР «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» [1], Конституция Российской Федерации и ряд международных правовых актов. В частности, к ним можно отнести Всеобщую декларацию прав человека [2], Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах [3], Конвенции Международной организации труда № 95 «Относительно защиты заработной платы» [4], № 131 «Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран» [5], № 99 «О процедуре установления минимальной заработной платы в сельском хозяйстве» [6], № 26 «О создании процедуры установления минимальной заработной платы» [7], Рекомендацию Международной организации труда № 135 «Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран» [8], Европейскую социальную хартию [9] и др.

Не все перечисленные международные правовые акты ратифицированы Россией, однако, даже в том случае, если государство не ратифицировало ту или иную конвенцию, оно несет обязательства в силу факта членства в Международной организации труда (далее — МОТ) и присоединения к ее Уставу от 1919 г. [10] по четырем основополагающим принципам в сфере труда, закрепленным в Декларации МОТ «Об основополагающих принципах и правах в

сфере труда» [11]. Это принципы свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров, запрета дискриминации в трудовых отношениях, искоренения принудительного труда и запрета детского труда.

Конституция Российской Федерации, провозгласившая Российскую Федерацию социальным государством, предусматривает в России охрану труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты (ч. 2 ст. 7).

При этом Основной закон Российской Федерации не определяет гарантированный минимальный размер оплаты труда в соотношении с прожиточным минимумом. Часть 3 ст. 37 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому работнику только вознаграждение за труд не ниже установленного законом минимального размера оплаты труда.

Являясь одной из основных государственных гарантий по оплате труда работников (ст. 130 Трудового кодекса Российской Федерации (далее — ТК РФ) [12], минимальный размер заработной платы является нижней границей уровня оплаты труда. Поэтому месячная заработная плата любого работника, отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (свои трудовые обязанности), не может быть ниже минимального размера оплаты труда.

Обеспечение гарантированного законом минимального размера оплаты труда является юридической обязанностью всех работодателей независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности.

В соответствии со ст. 133 ТК РФ минимальный размер оплаты труда устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом и не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения.

Статья 6 ТК РФ, определяющая разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, устанавливает, что к ведению федеральных органов государственной власти в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений относится принятие обязательных для применения на всей территории Российской Федерации федеральных законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих, в том числе, основы правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений (включая определение правил, процедур, критериев и нормативов, направленных на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности) и обеспечиваемый государством уровень трудовых прав, свобод и гарантий работникам (включая дополнительные гарантии отдельным категориям работников).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, по вопросам, не отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти. При этом более высокий уровень трудовых прав и гарантий работникам по сравнению с установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, приводящий к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов, обеспечивается за счет бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Поскольку согласно ст. 421 ТК РФ порядок и сроки поэтапного повышения минимального размера оплаты труда до размера, предусмотренного частью первой ст. 133 ТК РФ (т. е. до величины прожиточного минимума трудоспособного населения), устанавливаются федеральным законом, который до настоящего времени не принят, постольку органы государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, не урегулированным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, могут принимать законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права. В случае принятия федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации по этим вопросам закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации приводится в соответствие с федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации (ч. 3 ст. 7 ТК РФ).

В нормах ТК РФ с 2007 г. отсутствует легальное понятие «минимальный размер оплаты труда» [13]. Статья 133 ТК РФ лишь опи-

сывает признаки и называет характеристики минимального размера оплаты труда: устанавливается федеральным законом; распространяется на всех работодателей Российской Федерации; должен быть не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения; определяет минимум месячной заработной платы работника, полностью отработавшего норму рабочего времени и выполнившего норму труда (трудовые обязанности); обеспечивается организациями, финансируемыми из бюджета, — за счет средств соответствующих бюджетов, внебюджетных средств, средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности; иными работодателями — за счет собственных средств.

В статье 133.1 ТК РФ регламентируется порядок определения размера минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации. В ней говорится, что размер минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации может устанавливаться региональным соглашением о минимальной заработной плате для работников, работающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, за исключением работников организаций, финансируемых из федерального бюджета, с учетом социально-экономических условий и величины прожиточного минимума трудоспособного населения в соответствующем субъекте Российской Федерации и не может быть ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом.

Размер минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации, как и минимальный размер оплаты труда, устанавливаемый федеральным законом, обеспечивается: организациями, финансируемыми из бюджетов субъектов Российской Федерации и из местных бюджетов, за счет средств соответствующих бюджетов, внебюджетных средств, а также средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности; другими работодателями — за счет собственных средств.

Разработка проекта регионального соглашения о минимальной заработной плате и его заключение осуществляются трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, установленном ст. 47 ТК РФ. После его заключения руководитель уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации предлагает работодателям, осуществляющим деятельность на территории этого субъекта Российской Федерации и не участвовавшим в заключении данного соглашения, присоединиться к нему. Указанное предложение подлежит официальному опубликованию вместе с текстом данного соглашения.

Месячная заработная плата работника, работающего на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и состоящего в трудовых отношениях с работодателем, в отношении которого региональное соглашение о минимальной заработной плате действует в соответствии с ч. 3 и 4 ст. 48 ТК РФ или на которого указанное соглашение распространено в установленном порядке, не может быть ниже размера минимальной заработной платы в этом субъекте Российской Федерации при условии, что указанным работником полностью отработана за этот период норма рабочего времени и выполнены нормы труда (трудовые обязанности).

Государственным ориентиром в области социального обеспечения является прожиточный минимум, устанавливаемый Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон о прожиточном минимуме) [14].

Прожиточный минимум в целом по Российской Федерации предназначается для оценки уровня жизни населения Российской Федерации при разработке и реализации социальной политики и федеральных социальных программ; обоснования устанавливаемых на федеральном уровне минимального размера оплаты труда, а также для определения размеров стипендий, пособий и других социальных выплат; формирования федерального бюджета; других установленных федеральным законом целей. Прожиточный минимум в субъектах Российской Федерации предназначен для оценки уровня жизни населения субъекта Российской Федерации при разработке и реализации региональных социальных программ; оказания необходимой государственной социальной помощи малоимущим гражданам; формирования бюджетов субъектов Российской Федерации; других установленных федеральным законом целей.

Федеральным законом о прожиточном минимуме устанавливается, что прожиточный минимум — это стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы. Потребительской корзиной

признается минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности. Прожиточный минимум определяется ежеквартально в целом по России и в каждом субъекте Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом, но при этом не содержит каких-либо указаний на размеры государственных пенсий и пособий. Конституционная норма почти дословно воспроизводит положения ст. 26 Декларации прав и свобод человека и гражданина, о праве каждого на социальное обеспечение, за исключением следующего положения: «Пенсии, пособия и другие виды социальной помощи должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума». Отсутствие данного положения в Конституции Российской Федерации негативно отражается на фактически сложившейся ситуации как в сфере социального обеспечения, так и в трудовом праве.

Полномочия субъектов Российской Федерации по определению, установлению и применению прожиточного минимума вытекают не только из положений Конституции Российской Федерации, но и из положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ) [15] и Федерального закона о прожиточном минимуме. Федеральным законом № 184-ФЗ предусматривается, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе... устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (ст. 26.3.1).

В соответствии с Федеральным законом о прожиточном минимуме потребительская корзина в субъектах Российской Федерации устанавливается законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации с учетом природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг основными социально-демографическими группами населения (ч. 4 ст. 3). Кроме этого, ст. 4 названного Федерального закона предусмотрены правила установления величины прожиточного минимума. Величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации — в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации. Исключением из этого правила является порядок установления величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации в целях установления социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом «О государственной социальной помощи» [16].

В соответствии с ч. 4 ст. 4 Федерального закона о прожиточном минимуме величина прожиточного минимума пенсионера в каждом субъекте Российской Федерации на соответствующий финансовый год устанавливается на основании потребительской корзины и данных федерального органа исполнительной власти по статистике об уровне потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги ежегодно законом субъекта Российской Федерации и доводится уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации до сведения Пенсионного фонда Российской Федерации не позднее 1 ноября года, предшествующего наступлению финансового года, на который она установлена.

Приведенные выше положения федерального законодательства позволяют сделать вывод, что вопросы установления минимального размера оплаты труда и прожиточного минимума могут быть законодательно закреплены на уровне субъектов Российской Федерации.

Порядок установления минимального размера оплаты труда и прожиточного минимума в субъектах Российской Федерации необходимо начать с правового регулирования данных вопросов и определения исходных понятий.

Как показал анализ регионального законодательства, регламентацию минимального

размера оплаты труда можно классифицировать по двум основаниям: *по форме правового регулирования* и *по содержанию*.

По форме правового регулирования общественных отношений в данной сфере условно можно выделить две категории правовых актов:

а) нормативные правовые акты специальные (например, в Калининградской области [17]) и комплексные (например, в Кабардино-Балкарской Республике, Томской области [18]);

б) региональные соглашения о минимальной заработной плате для работников, работающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, за исключением работников организаций, финансируемых из федерального бюджета (например, в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, Магаданской области [19]).

Принятые в субъектах Российской Федерации правовые акты, регламентирующие минимальный размер оплаты труда (минимальную заработную плату), *по содержанию* можно условно сгруппировать как:

а) устанавливающие размер минимальной заработной платы (например, в Республике Марий Эл заключено соглашение между Правительством Республики Марий Эл, Объединением организаций профсоюзов Республики Марий Эл и Республиканским объединением работодателей о минимальной заработной плате в республике [20]);

б) регламентирующие порядок установления минимальной заработной платы. При этом необходимо отметить, что принимаются как специальные нормативные правовые акты (например, в Калининградской области Закон «О порядке установления размера минимальной заработной платы в Калининградской области» [17]), так и комплексные (например, установление минимальной заработной платы регламентируется ст. 6 Закона Республики Татарстан «О минимальном потребительском бюджете в Республике Татарстан» [21]).

Традиционно в науке трудового права и на практике под минимальным размером оплаты труда понимался размер месячной заработной платы за труд неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда [22].

Ранее такое определение было закреплено на законодательном уровне в ч. 2 ст. 129 ТК РФ, при этом было установлено, что в величину минимального размера оплаты труда не включаются компенсационные, стимулирующие и социальные выплаты. Кроме того, в ст. 1 Закона Российской Федерации от 30 марта 1993 г. № 4693-1 «О минимальном размере оплаты труда» [23] было указано, что в минимальный размер оплаты труда не включаются доплаты и надбавки, а также премии и другие поощрительные выплаты.

Однако в связи с принятием Закона Российской Федерации «Об индексации минимального размера оплаты труда» [24] данная норма Закона РФ «О минимальном размере оплаты труда» утратила силу, а с 1 сентября 2007 г. в соответствии с Федеральным законом от 20 апреля 2007 г. № 54-ФЗ ч. 2 ст. 129 ТК РФ была исключена [13]. Это привело к возникновению известной неопределенности в практическом разрешении вопроса о том, что считать минимальным размером оплаты труда.

В статье 3 Федерального закона от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» [25] закрепляется, что минимальный размер оплаты труда применяется для регулирования оплаты труда и определения размеров пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, а также для иных целей обязательного социального страхования. Применение минимального размера оплаты труда для других целей не допускается.

В соответствии с рекомендацией МОТ № 135 «Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран» [8] при определении уровня минимального размера оплаты труда применяются следующие критерии: а) потребности трудящихся и их семей; б) общий уровень заработной платы в стране; в) стоимость жизни и изменения в ней; г) пособия по социальному обеспечению; д) сравнительный уровень жизни других социальных групп; е) экономические факторы, включая требования экономического развития, уровень производительности труда и желательность достижения и поддержания высокого уровня занятости.

Несмотря на то, что минимальная заработная плата и минимальный размер оплаты труда — это разные по своему содержанию понятия, в региональном законодательстве они довольно часто подменяют друг друга и по своему содержанию применяются как тождественные.

Если минимальный размер оплаты труда — это размер месячной заработной платы за труд

неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда, т. е. тот минимальный стандарт, который никто уменьшить не может, то минимальная заработная плата — это средний уровень оплаты труда в соответствующей отрасли по соответствующей специальности.

Как уже было сказано выше, в основном региональными правовыми актами регламентируется минимальная заработная плата. При этом используются два варианта ее закрепления:

1) чаще всего размер минимальной заработной платы определяется в абсолютной величине без указания структурных элементов, входящих в состав минимальной заработной платы, т. е. устанавливается конкретный размер минимальной заработной платы. Данный вариант нашел свое отражение в законодательстве таких субъектов Российской Федерации, как Хабаровский край, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Республика Карелия [26] и др. [27];

2) указывается как конкретный размер минимальной заработной платы, так и ее структурные элементы (Республика Тыва, Республика Мордовия [28] и др.).

Так, в частности, в ст. 2 Регионального соглашения о минимальной заработной плате в Республике Бурятия [29] указывается, что минимальная месячная заработная плата в республике — это минимальное вознаграждение за труд, включающее в себя компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты) при условии, что работником полностью отработана за этот период норма рабочего времени и выполнены нормы труда (трудовые обязанности).

В пункте 1.1 Регионального соглашения о размере минимальной заработной платы в Алтайском крае [30] определяется, что минимальная заработная плата — это устанавливаемый настоящим Соглашением минимальный размер месячной заработной платы работника, полностью отработавшего норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности).

Согласно пункту 2 Регионального соглашения о минимальной заработной плате в Новосибирской области [31] размер минимальной заработной платы включает минимальную сумму выплат работнику, отработавшему месячную норму рабочего времени, исполнившему свои трудовые обязанности (нормы труда), включающую тарифную ставку (оклад) или оплату труда по бестарифной системе, а также компенсационные и стимулирующие выплаты;

3) минимальная заработная плата определяется в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения субъекта Российской Федерации (Кабардино-Балкарская Республика [32]) в месяц (Краснодарский край [33]).

В Курской области размер минимальной заработной платы для работников, осуществляющих свою деятельность в организациях внебюджетного сектора экономики, установлен на уровне величины прожиточного минимума трудоспособного населения, ежеквартально утверждаемого Правительством Курской области, для работников отраслей бюджетной сферы — на уровне минимального размера оплаты труда, установленного Федеральным законом от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» [34].

В соответствии с п. 1.1 упомянутого ранее Регионального соглашения «О минимальной заработной плате в Краснодарском крае на 2012–2014 годы» [33] минимальная заработная плата устанавливается в размере величины прожиточного минимума для трудоспособного населения в месяц. При этом указывается, что установленный размер минимальной заработной платы исходит из расчета оплаты за труд неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда (п. 1.4), т. е. по своему содержанию данное определение минимальной заработной платы близко к определению минимального размера оплаты труда.

С 1 декабря 2008 г. на территории Российской Федерации введена новая система оплаты труда работников учреждений бюджетной сферы, которая заменила единую тарифную сетку [35]. В этой связи решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 27 декабря 2011 г. в соответствии со ст. 135 ТК РФ в целях обеспечения единых подходов к регулированию заработной платы работников организаций бюджетной сферы утверждены «Единые

рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2012 год» (далее — Единые рекомендации) [36].

Единые рекомендации разрабатываются указанной комиссией ежегодно до внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год. Единые рекомендации учитываются Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при определении объемов финансирования учреждений здравоохранения, образования, науки, культуры и других учреждений бюджетной сферы. Если стороны Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений не достигли соглашения, указанные рекомендации утверждаются Правительством Российской Федерации, а мнение сторон Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений доводится до субъектов Российской Федерации Правительством Российской Федерации.

На основе Единых рекомендаций разрабатываются положения об оплате труда соответствующих учреждений бюджетной сферы, в которых используются и такие величины как «минимальный оклад», «минимальные ставки», «фиксированный размер» заработной платы по профессиональной квалификационной группе.

При этом Едиными рекомендациями определено, что органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, руководителям государственных и муниципальных образовательных учреждений при формировании систем оплаты труда педагогических работников необходимо учитывать, что под фиксированным размером оплаты труда следует понимать размеры должностных окладов, устанавливаемых за исполнение должностных обязанностей определенной сложности за календарный месяц без учета компенсационных и стимулирующих выплат. Таким образом, установлено, что это минимальный уровень оплаты труда, в который не включаются дополнительные выплаты (за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, премии и т. д.).

Например, в Нижегородской области издано постановление Правительства об оплате труда работников государственных учреждений здравоохранения области [37]. Пунктом 2 предусмотрено, что условия оплаты труда, установленные Положением, обязательны для применения в государственных бюджетных и казенных учреждениях здравоохранения области и являются рекомендательными для работников муниципальных учреждений. При этом в соответствии с названным документом оплата труда включает: минимальный оклад, минимальные ставки заработной платы по профессиональной квалификационной группе с учетом повышающих коэффициентов к окладу по занимаемой должности; выплаты компенсационного характера; выплаты стимулирующего характера.

К выплатам компенсационного характера относятся выплаты работникам, занятым на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными условиями труда, за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, с применением: коэффициентов уровня образования; коэффициентов специфики; коэффициентов режима работы.

К выплатам стимулирующего характера относятся выплаты за интенсивность и высокие результаты работы, за качество выполняемых работ, стаж непрерывной работы, выслугу лет с применением: коэффициента за интенсивность и высокие результаты работы; коэффициента за стаж непрерывной работы (выслуги лет); коэффициента качества выполняемых работ.

Условия оплаты труда устанавливаются работникам за выполнение ими профессиональных обязанностей, обусловленных трудовым договором, за полностью отработанное рабочее время согласно действующему законодательству и правилам внутреннего трудового распорядка государственных учреждений здравоохранения области.

В Архангельской области принято Примерное положение о системе оплаты труда работников областных государственных учреждений образования, находящихся в ведении министерства образования, науки и культуры области [38]. Согласно п. 10 данного Примерного положения размеры окладов (должностных окладов), ставок заработной платы устанавливаются руководителем учреждения из расчета минимальных размеров окладов (должностных окладов), ставок заработной платы с учетом повышающих коэффициентов по профессиональным квалификационным группам и квалификационным

уровням на основе требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности, а также с учетом сложности и объема выполняемой работы.

Таким образом, анализ нормативных правовых актов, принятых как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, свидетельствует о противоречивости положений, определяющих минимальный размер оплаты труда, минимальную заработную плату, минимальные ставки, оклады и фиксированные размеры оплаты труда. Вместе с тем общим для большинства из указанных понятий является то, что под ними подразумевается тот минимальный уровень, ниже которого оплата труда устанавливаться не может и, кроме того, в который не должны включаться надбавки, доплаты, компенсации, установленные за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных.

Обзор законодательства субъектов Российской Федерации показал, что на региональном уровне крайне редко принимаются нормативно-правовые акты, непосредственно регламентирующие порядок установления размера минимальной заработной платы.

Так, в частности, в Калининградской области принят Закон «О порядке установления размера минимальной заработной платы в Калининградской области» [17], положения которого свидетельствуют о том, что он в полном объеме дублирует ст. 133.1 ТК РФ. Единственным отличием (по сравнению с федеральной правовой нормой) является установление срока, в течение которого подлежит официальному опубликованию данное региональное соглашение и предложение руководителя уполномоченного органа исполнительной власти области работодателям, осуществляющим деятельность на территории области и не участвовавшим в заключении регионального соглашения, присоединиться к нему. Согласно ст. 5 названного Закона Калининградской области предложение о заключении регионального соглашения вместе с текстом регионального соглашения о минимальной заработной плате в области подлежит официальному опубликованию в течение 10 календарных дней со дня его подписания [17]. Стоит обратить внимание на то, что аналогичные положения закреплены в п. 2.1.1 Соглашения о минимальной заработной плате в Республике Мордовия [28], п. 10 Регионального соглашения о минимальной заработной плате в Кабардино-Балкарской Республике [32].

В соответствии со ст. 27 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О социальном партнерстве в сфере труда в Кабардино-Балкарской Республике» [18] республиканское соглашение о минимальной заработной плате разрабатывается в ходе коллективных переговоров и заключается между сторонами социального партнерства с участием Правительства республики и устанавливает минимальный размер заработной платы для работников, работающих на территории республики, за исключением работников организаций, финансируемых из федерального бюджета. При этом минимальный размер заработной платы, закрепленный республиканским соглашением, не может быть ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом. При установлении федеральным законом более высокого минимального размера оплаты труда минимальный размер заработной платы, определенный республиканским соглашением, подлежит пересмотру.

Этим же актом закрепляется, что порядок, сроки разработки проекта республиканского соглашения о минимальной заработной плате и его заключения определяются республиканской комиссией в соответствии с ТК РФ.

Кроме того, можно отметить опыт Республики Татарстан. В ст. 6 Закона Республики Татарстан «О минимальном потребительском бюджете в Республике Татарстан» [21] регламентируется установление размера минимальной заработной платы в данной республике. Согласно указанной статье размер минимальной заработной платы в республике устанавливается в соответствии с трудовым законодательством республиканским соглашением о минимальной заработной плате и не может быть ниже стоимостной величины минимального потребительского бюджета и минимального размера оплаты труда, закрепленного федеральным законодательством. Таким образом, не ясно, что все-таки берется за основу — величина минимального потребительского бюджета или минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законодательством?

В этом же Законе Республики Татарстан установлено, что размер минимальной заработной платы повышается до уровня минимального потребительского бюджета поэтапно. При этом закрепляется, что порядок и сроки его поэтапного повышения до предусмотренного размера, а также механизм, гарантирую-

щий выплату минимальной заработной платы в указанном размере, устанавливаются ежегодно республиканским соглашением о минимальной заработной плате в республике.

В Томской области принят Закон «О социальном партнерстве в Томской области» [18]. Согласно ст. 18-1 данного Закона региональное соглашение о минимальной заработной плате заключается Администрацией области, Федерацией профсоюзных организаций области и объединениями работодателей и является правовым актом, который определяет минимальный размер месячной заработной платы работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности).

При этом подчеркивается, что установленный минимальный размер месячной заработной платы не является ограничением для реализации более высоких гарантий по оплате труда.

Действие регионального соглашения распространяется на организации — юридические лица, индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, осуществляющих деятельность на территории области, заключивших соглашение или присоединившихся к нему в порядке, установленном ТК РФ, за исключением организаций, финансируемых из федерального бюджета.

В соответствии со статьей 15 Закона Тульской области о социальном партнерстве в сфере труда [39] размер минимальной заработной платы для работников, работающих на территории области, за исключением работников организаций, финансируемых из федерального бюджета, может устанавливаться региональным соглашением о минимальной заработной плате, заключаемым между администрацией области, областными объединениями профсоюзов и областными объединениями работодателей.

При этом устанавливается, что в случае отказа работодателя присоединиться к региональному соглашению копии письменных отказов работодателей от присоединения к соглашению направляются органом исполнительной власти области по труду в Государственную инспекцию труда в Тульской области.

Принятый в Москве Закон о социальном партнерстве [40] ст. 12 также регламентирует порядок заключения соглашения о минимальной заработной плате в городе. Согласно ч. 13 ст. 12 Закона такое соглашение разрабатывается и заключается Московской трехсторонней комиссией на основе переговоров между Правительством Москвы, объединениями профсоюзов города Москвы, объединениями работодателей города Москвы. Оно распространяется на работодателей, осуществляющих деятельность на территории города Москвы, присоединившихся к данному соглашению в порядке, предусмотренном ст. 133.1 ТК РФ, за исключением работников организаций, финансируемых из федерального бюджета (ч. 14 ст. 12). При этом в соответствии с ч. 16 ст. 12 Закона соглашение о минимальной заработной плате вместе с обращением к работодателям, осуществляющим деятельность на территории города Москвы, публикуются в официальных изданиях мэра и Правительства Москвы и размещаются на официальном сайте Правительства Москвы не позднее 15 дней после его подписания.

Несмотря на то, что в большинстве субъектов Российской Федерации приняты региональные соглашения о минимальной заработной плате в субъектах Российской Федерации и нормативно-правовые акты, устанавливающие размер минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации, все они имеют определенное сходство — почти дословное цитирование федерального законодательства. Также следует отметить, что большинство региональных соглашений минимально регулируют или вообще не регулируют порядок установления минимального размера заработной платы. Как правило, в таких соглашениях закрепляются стороны соглашения, минимальный размер заработной платы (обычно в абсолютной величине), сфера действия соглашения [41].

В Мурманской области Соглашение о минимальной заработной плате в Мурманской области на 2011–2013 годы [42] устанавливает порядок определения размера минимальной заработной платы с целью его поэтапного увеличения до величины не ниже прожиточного минимума трудоспособного населения в области. Кроме того, в п. 2 регламентируется порядок определения и установления размера минимальной заработной платы.

Следует отметить, что положения данного Соглашения во многом воспроизводят нормы федерального законодательства. Так, устанавливается, что основой для определения размера минимальной заработной платы в области является установленная величина прожиточного минимума трудоспособного населения области, определяемая в соответствии с зако-

нодательством Российской Федерации и законодательством области. При этом под прожиточным минимумом понимается стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы, определяемые в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством области (п. 1 Соглашения).

Стороны ежегодно рассматривают вопрос об установлении размера минимальной заработной платы на территории области. Размер минимальной заработной платы устанавливается в абсолютной величине по результатам переговоров между Правительством области, Мурманским областным советом профессиональных союзов и Региональным объединением работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Мурманской области» до принятия закона об областном бюджете на очередной год.

Установленный размер минимальной заработной платы фиксируется в приложении к Соглашению, подписанному сторонами, и действует весь период до принятия решения об установлении нового размера минимальной заработной платы.

Уровень оплаты труда работников устанавливается не ниже минимальной заработной платы, установленной областным Соглашением, и документально фиксируется: 1) в организациях — в коллективных договорах или локальных нормативных актах; 2) работодателем — физическим лицом — в заключаемом с работником трудовом договоре.

Проект областного бюджета и проекты бюджетов муниципальных образований на очередной финансовый год разрабатываются с учетом размера минимальной заработной платы, установленного областным Соглашением.

Размер минимальной заработной платы обеспечивается: 1) организациями, финансируемыми из областного бюджета, — за счет средств областного бюджета, внебюджетных средств, а также средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности; 2) организациями, финансируемыми из местных бюджетов, — за счет средств местных бюджетов, внебюджетных средств, а также средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности; 3) другими работодателями — за счет собственных средств.

В Алтайском крае согласно Региональному соглашению о размере минимальной заработной платы [30] размер минимальной заработной платы в крае устанавливается: 1) для работников бюджетного сектора экономики, а также работников, участвующих в общественных работах или временно трудоустроенных по договорам между работодателями и органами службы занятости населения, — в соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» и иным действующим законодательством; 2) для работников внебюджетного сектора экономики — 6 500 рублей.

Размер месячной заработной платы работников, состоящих в трудовых отношениях с работодателями, в отношении которых действует данное Соглашение, не может быть ниже размера минимальной заработной платы, установленного Соглашением. При этом уменьшение тарифных ставок, окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, а также размера компенсационных выплат, установленных до вступления Соглашения в силу, не допускается.

Согласно п. 6 анализируемого Соглашения пересмотр размера минимальной заработной платы осуществляется ежегодно с учетом установленного на федеральном уровне минимального размера оплаты труда и фактически сложившейся в Алтайском крае в IV квартале предшествующего года величины прожиточного минимума.

В Калининградской области принято Региональное соглашение «О минимальной заработной плате в Калининградской области» [43], в котором в целях повышения уровня жизни и улучшения благосостояния населения области стороны договорились, что с 1 января 2012 г. для работников, работающих на территории Калининградской области, за исключением работников организаций, финансируемых из федерального бюджета, размер минимальной заработной платы устанавливается в сумме 6 500 рублей в месяц.

Работодатели или их представители, не выполняющие обязательства данного Соглашения, несут ответственность в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях [44], предусматривающим наложение административного штрафа в размере от трех до пяти тысяч рублей, а также дисквалификацию на срок от одного до трех лет.

В Томской области администрацией области, Федерацией профсоюзных организаций области и объединений работодателей заключено Региональное соглашение о минималь-

ной заработной плате [45], согласно которому минимальная заработная плата в Томской области с 1 января 2012 г. устанавливается: 1) для работников автономных, бюджетных, казенных учреждений, финансируемых из бюджета муниципального образования «Город Томск», — в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения города Томска; 2) для работников организаций, финансируемых из областного и местных бюджетов, за исключением работников автономных, бюджетных, казенных учреждений, финансируемых из бюджета муниципального образования «Город Томск», — в фиксированных размерах дифференцированно, в зависимости от стажа работы, надбавок и районных коэффициентов, установленных для работников конкретного муниципального образования; 3) для работников иных работодателей — в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения по группам районов области.

В случае поступления достаточных дополнительных доходов в консолидированный бюджет области рассматривается возможность установления для работников организаций, финансируемых из областного и местных бюджетов, минимальной заработной платы на уровне величины прожиточного минимума трудоспособного населения по области путем заключения дополнительного соглашения к настоящему Соглашению.

Согласно п. 2.1.1 Соглашения администрация Томской области обязуется обеспечить официальное опубликование текста Соглашения и предложения о присоединении к нему работодателей, осуществляющих деятельность на территории области и не участвовавших в его заключении, в течение десяти дней со дня подписания соглашения.

В соответствии с п. 4.4 данного Соглашения в случае увеличения минимального размера оплаты труда, установленного Федеральным законом, стороны в течение месяца вносят изменение в данное Соглашение в части увеличения размера минимальной заработной платы в области.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в большинстве регионов используется дифференцированный подход к установлению фиксированных величин минимального размера оплаты труда в зависимости от сектора экономики, способа финансирования и других оснований.

Структура и размер минимального размера оплаты труда и минимальной заработной платы в субъектах Российской Федерации устанавливаются по-разному.

Из определения, закрепленного в ст. 129 ТК РФ, следует, что заработная плата фактически состоит из трех частей: базовой фиксированной части (оклад, тарифная ставка), компенсационной части и стимулирующей.

Базовая часть заработной платы — это та сумма, безусловное право на получение которой возникает у работника, полностью отработавшего норму рабочего времени и выполнившего норму труда (трудовые обязанности), работая в нормальных условиях.

Компенсационная часть заработной платы представляет собой денежную компенсацию, подлежащую выплате работникам за выполнение трудовых обязанностей в условиях, отклоняющихся от нормальных. Эта компенсация по определению выплачивается сверх базовой части заработной платы и только отдельным категориям работников (работающим в соответствующих условиях).

И, наконец, стимулирующая часть заработной платы представляет собой всевозможные доплаты, надбавки, премии и иные поощрительные выплаты. Именно эта часть в наибольшей степени связана со стимулирующей функцией заработной платы, суть которой заключается в установлении обоснованных различий в оплате труда работников в зависимости от их квалификации, а также сложности и ответственности выполняемых работ. Решение о необходимости стимулирования работников всегда остается за работодателем [46].

В субъектах Российской Федерации можно выделить два основных подхода к определению размера минимальной заработной платы: *фиксированная сумма; приравнивание к прожиточному минимуму.*

В статье 4 Закона Республики Татарстан «О минимальном потребительском бюджете в Республике Татарстан» [21] указывается, что для обоснования устанавливаемого в Республике Татарстан размера минимальной заработной платы предназначен минимальный потребительский бюджет.

В соответствии с Региональным соглашением о минимальной заработной плате в Краснодарском крае [33] минимальная заработная плата устанавливается для работников, работающих на территории Краснодарского края, за исключением работников организаций, финансируемых из федерального, краевого и муниципальных бюджетов, в размере величины прожиточного минимума для тру-

доспособного населения в месяц (пп. 1.1–1.2). При этом установленный размер минимальной заработной платы исходит из расчета оплаты за труд неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда (п. 1.4).

Этим же актом закрепляется запрет на снижение тарифных ставок, окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, а также компенсационных выплат (доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и иных выплат компенсационного характера), установленных до дня вступления настоящего Соглашения в силу (п. 1.5).

По сути, данное определение минимальной заработной платы близко к определению минимального размера оплаты труда [47].

Довольно большой интерес представляет норма, закрепленная в п. 1.3 Соглашения о минимальной заработной плате в Республике Мордовия [28]. В соответствии с указанным пунктом в размер минимальной заработной платы в Республике Мордовия не включаются доплаты, надбавки за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных (ст. 149–154 ТК РФ), и за работу на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, а также иные компенсационные и социальные выплаты, не относящиеся к системе оплаты труда.

Подобная норма встречается в региональных соглашениях Магаданской области [27], г. Санкт-Петербурга [48], Ленинградской области [49] и др.

Так, в п. 2 Соглашения об установлении минимальной заработной платы в Магаданской области указывается, что размер минимальной заработной платы включает тарифную ставку (оклад), а также компенсационные и стимулирующие выплаты за исключением выплат, производимых в соответствии со ст. 147, 151–154 ТК РФ, которыми определяется оплата труда работников, занятых на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными либо иными особыми условиями труда; при совмещении профессий (должностей), расширении зон обслуживания, увеличении объема работы или исполнении обязанностей временно отсутствующего работника без освобождения от работы, определенной трудовым договором, а также оплата сверхурочной работы, в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни.

В соответствии с п. 2 Соглашения о минимальной заработной плате в городе Москве на 2012 г. [50] размер минимальной заработной платы включает минимальную сумму выплат работнику, отработавшему месячную норму рабочего времени, установленную законодательством Российской Федерации, и исполнившему свои трудовые обязанности (нормы труда), включающую тарифную ставку (оклад) или оплату труда по бестарифной системе, а также доплаты, надбавки, премии и другие выплаты, за исключением выплат, производимых в соответствии со ст. 147, 151–153 ТК РФ, которыми определяется оплата труда работников, занятых на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда; при совмещении профессий (должностей), расширении зон обслуживания, увеличении объема работы или исполнении обязанностей временно отсутствующего работника без освобождения от работы, определенной трудовым договором, а также оплата сверхурочной работы, в выходные и нерабочие праздничные дни.

Пунктом 1.2 Регионального соглашения о минимальной заработной плате в Санкт-Петербурге [48] устанавливается, что в размер минимальной заработной платы не включаются компенсационные и стимулирующие выплаты.

В Ленинградской области Региональным соглашением о минимальной заработной плате [49] установлено, что размер минимальной заработной платы составляет 6 100 рублей без учета выплат компенсационного и стимулирующего характера (п. 1.1).

Региональным соглашением о минимальной заработной плате в Новгородской области [47] установлено, что с 1 января 2012 г. минимальная заработная плата определяется в размере величины прожиточного минимума для трудоспособного населения в месяц (п. 1.1). При этом размер минимальной заработной платы исходит из расчета платы за труд неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда (п. 1.5).

Данная практика является положительной, если учитывается тот факт, что большинство субъектов Российской Федерации, наоборот, включают все стимулирующие и прочие надбавки в минимальный размер оплаты труда.

Так, в частности, в соответствии с п. 1 Регионального соглашения о минимальной за-

работной плате в Кабардино-Балкарской Республике [32] закреплено положение, согласно которому минимальная заработная плата равна величине прожиточного минимума трудоспособного населения Кабардино-Балкарской Республики. Кроме того, в данную величину включается тарифная ставка (оклад) работника с учетом доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, доплат и надбавок стимулирующего характера, премий и иных поощрительных выплат, предусмотренных системой оплаты труда, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и республики (п. 4).

Подобное положение закреплено в Новосибирской области. Согласно п. 2 Регионального соглашения о минимальной заработной плате в Новосибирской области [31] размер минимальной заработной платы включает минимальную сумму выплат работнику, отработавшему месячную норму рабочего времени, исполнившему свои трудовые обязанности (нормы труда), включающую тарифную ставку (оклад) или оплату труда по бестарифной системе, а также компенсационные и стимулирующие выплаты.

В пункте 1 Соглашения о минимальной заработной плате в Мурманской области [42] определяется, что минимальная заработная плата области — это минимальный размер месячной заработной платы работника, работающего на территории области, отработавшего установленную законодательством Российской Федерации месячную норму рабочего времени и исполнившего свои трудовые обязанности. При этом в ее размер входят доплаты и надбавки стимулирующего и компенсационного характера, включая районный коэффициент и процентную надбавку к заработной плате за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

В этом же Соглашении под прожиточным минимумом понимается стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы, определяемые в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Мурманской области (п. 1.2) [42].

В пункте 2 Регионального соглашения о минимальной заработной плате в Республике Тыва [28] в размер минимальной заработной платы, установленный Соглашением, включаются компенсационные, стимулирующие доплаты и надбавки, выплаты за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных (в том числе районный коэффициент, процентная надбавка).

В соответствии с п. 1.6 Соглашения о минимальной заработной плате в Волгоградской области [51] для целей настоящего Соглашения стороны договорились считать минимальной месячной заработной платой минимальную сумму выплат работнику, включающую тарифную ставку, оклад (должностной оклад), ставку заработной платы, а также компенсационные и стимулирующие выплаты, произведенные в текущем месяце, плюс 1/12 часть стимулирующих выплат, предусмотренных коллективными договорами и выплачиваемых по итогам работы за год.

Согласно п. 2 Соглашения о минимальной заработной плате в Свердловской области [52], в размер минимальной заработной платы включаются тарифная ставка, оклад (должностной оклад), а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты).

В некоторых региональных соглашениях о минимальной заработной плате закрепляется процедура индексации размера минимальной заработной платы.

Так, в соответствии с Региональным соглашением о минимальной заработной плате в Краснодарском крае на 2012–2014 годы [33] с учетом роста величины прожиточного минимума для трудоспособного населения производится индексация размера минимальной заработной платы в крае. Определяется, что индексация производится с первого числа месяца, следующего за месяцем вступления в силу приказа департамента труда и занятости населения Краснодарского края, устанавливающего величину прожиточного минимума. Данным Соглашением также установлено, что с целью обеспечения реального содержания заработной платы целесообразно проводить опережающую с начала календарного года индексацию минимальной заработной платы не менее чем на 10% (п. 1.7). Кроме того, предусмотрено, что в случае снижения уровня величины прожиточного минимума для трудоспособного населения уменьшение размера

минимальной заработной платы в крае не производится (п. 1.8).

Прожиточный минимум является одним из показателей, который в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации учитывается при определении минимального размера оплаты труда.

Законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие правовую основу определения прожиточного минимума, приняты почти во всех субъектах Российской Федерации. Однако если в законах одних субъектов Российской Федерации положения, относящиеся к прожиточному минимуму, представлены в развернутом виде, то в других — схематично или с повтором того, что есть в федеральном законодательстве.

Рассмотрим отдельные особенности правового регулирования определения и установления прожиточного минимума на уровне субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что в региональном законодательстве уделяется внимание вопросу о назначении прожиточного минимума. При этом в законах одних субъектов Российской Федерации дублируются федеральные нормы о назначении прожиточного минимума, в законах других субъектов Российской Федерации этот вопрос детализируется и конкретизируется. Одним из направлений применения прожиточного минимума, предусмотренного в законах субъектов Российской Федерации, является обоснование устанавливаемых в субъекте Российской Федерации минимального размера оплаты труда и (или) размеров стипендий, пособий, а также других социальных выплат (Амурской, Московской, Ростовской, Тамбовской, Томской областях, Краснодарском крае, Республике Адыгея и др.) [53].

В частности, в Законе Амурской области «О прожиточном минимуме в Амурской области» [53] предусматривается, что прожиточный минимум используется не только для определения малоимущих семей (граждан), нуждающихся в социальной поддержке и оказания им государственной социальной помощи, установления размеров пособий и других социальных выплат на областном и муниципальном уровнях, но и для предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, а также для установления в коллективных договорах и соглашениях минимального размера месячной заработной платы, тарифной ставки первого разряда (оклада). В Томской области Законом «О потребительской корзине и порядке установления величины прожиточного минимума в Томской области» (Закон утратил силу в связи с истечением срока его действия) [53] было предусмотрено и такое назначение прожиточного минимума, как использование работодателями при установлении оплаты труда работников.

В Законе Краснодарского края «О прожиточном минимуме и государственной социальной помощи в Краснодарском крае» [53] наряду с вопросами о назначении прожиточного минимума предусмотрены цели оказания государственной социальной помощи: поддержка уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан; усиление адресности государственной социальной помощи малоимущим гражданам; создание необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественного приемлемого качества социальных услуг; снижение уровня социального неравенства; повышение доходов населения; адресное использование бюджетных средств.

В преамбуле Закона Тамбовской области «О прожиточном минимуме в Тамбовской области» [53] предусмотрено, что Закон устанавливает правовую основу для определения прожиточного минимума в Тамбовской области, объективного выявления социально незащищенных семей, граждан, которые в наибольшей степени нуждаются в социальной помощи и поддержке со стороны органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций и негосударственных благотворительных фондов; определения направлений повышения эффективности использования имеющихся средств за счет соблюдения адресной направленности социальной поддержки населения и его учета при установлении государственных гарантий получения минимальных денежных доходов.

Есть примеры, когда в законах субъектов Российской Федерации прожиточный минимум представляется как социальный норматив. Так, в законах Республик Ингушетия, Бурятия [54] при определении предмета регулирования предусматривается, что они устанавливают правовую основу для определения прожиточного минимума в качестве социального норматива при осуществлении мер социальной поддержки населения. Как социальный норматив прожиточный минимум представлен и в Законе Воронежской области [55].

Примечательно, что в Белгородской области [56] прожиточный минимум указан как государственный минимальный социальный стандарт, а в Вологодской области [57] — как социальный критерий.

Известно, что российские регионы имеют определенные различия в своем социально-экономическом развитии, и данное обстоятельство влияет на объем и качество правового регулирования социально-экономического развития в целом, на правовое регулирование социальных стандартов, в том числе и прожиточного минимума. Большое значение имеет положение, изложенное в ч. 4 ст. 3 Федерального закона о прожиточном минимуме, об учете природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг. Субъекты Федерации должны это положение Федерального закона «приспособить» для целей определения и установления обоснованного, объективного прожиточного минимума. Представляется, что для субъектов Российской Федерации вопрос об учете природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг является одним из ключевых. Следует констатировать, что удачных примеров решения этого вопроса в субъектах Российской Федерации сегодня нет. Можно назвать отдельные субъекты Российской Федерации, где пытались решить данный вопрос.

Так, наиболее интересные положения, относящиеся к определению прожиточного минимума в целом и потребительской корзины в частности, содержатся в Законе Красноярского края «О порядке установления величины прожиточного минимума в крае» [58]. В соответствии с указанным Законом величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Красноярскому краю и группам территорий края, указанным в Законе, устанавливается ежеквартально советом администрации края не позднее 20-го числа первого месяца, следующего за очередным кварталом. Положительно следует оценить и территориальную дифференциацию величины прожиточного минимума в пределах территории Красноярского края. В соответствии с Законом величина прожиточного минимума устанавливается для трех групп территорий: первая группа — города Игарка, Норильск, районы Туруханский, Северо-Енисейский; вторая группа — города Енисейск, Лесосибирск, районы Енисейский, Мотыгинский, Богучанский, Кежемский; третья группа — все остальные территории.

Дифференциация величины прожиточного минимума в Красноярском крае связана непосредственно с Законом Красноярского края «О потребительской корзине в Красноярском крае» [59], разработанным в соответствии с федеральным законодательством и, в том числе, в соответствии с Методическими рекомендациями, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 1999 г. № 192 (далее — Методические рекомендации) [60]. Так, в Красноярском крае утверждены три потребительские корзины: потребительская корзина в целом по Красноярскому краю; потребительская корзина для населения, проживающего в северных территориях Красноярского края; потребительская корзина для населения, проживающего в территориях Красноярского края, кроме северных территорий. Таким образом, установлены усредненная потребительская корзина в целом для Красноярского края и две территориальные потребительские корзины. Особенность территориальной дифференциации величины прожиточного минимума в Красноярском крае, как видно из регионального законодательства, обусловлена и территориальными потребительскими корзинами, и территориальной дифференциацией цен на товары и услуги.

В Иркутской области установлено, что величина прожиточного минимума определяется с территориальной дифференциацией уровня цен в области по двум группам:

первая группа — районы Крайнего Севера и районы, приравненные к районам Крайнего Севера;

вторая группа — иные местности области.

Таким образом, в Иркутской области территориальная дифференциация величины прожиточного минимума обусловлена территориальной дифференциацией уровня цен на товары и услуги при единой потребительской корзине для всей территории области. Указанное положение определено Законом Иркутской области «О порядке установления величины прожиточного минимума в Иркутской области» [61].

Попутно следует отметить, что предмет регулирования названного Закона Иркутской области достаточно конкретный — порядок

установления величины прожиточного минимума. Однако многие субъекты Российской Федерации принимают законы с более широким предметом регулирования, а именно, о порядке определения и установления прожиточного минимума. Именно этот подход был реализован и в ныне утратившем силу Законе Иркутской области «О прожиточном минимуме в Иркутской области» от 4 марта 1997 г. [62].

Определение прожиточного минимума — это процедура, которая, по нашему мнению, имеет более глубокий смысл, включающая в себя, в том числе, и правила формирования потребительской корзины, и решение вопроса об учете природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг. Поэтому представляется оправданной практика субъектов Федерации, принимающих законы, закрепляющие правила определения и установления прожиточного минимума в целом, а не только предусматривающие правила определения величины прожиточного минимума.

Что же касается вопроса установления на территории Иркутской области двух потребительских корзин: для северных и иных территорий области, то указанную проблему следует решать путем пересмотра положений Методических рекомендаций [60]. Северную часть Иркутской области следует отнести к иной зоне, более дискомфортной, что позволит для северных территорий Иркутской области принимать потребительскую корзину с иным более калорийным наполнением, как это осуществляется в Красноярском крае.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации о минимальной заработной плате, минимальном размере оплаты труда, прожиточном минимуме свидетельствует о том, что субъекты Федерации вправе законодательно предусмотреть порядок установления данных социальных стандартов. Примеры такого правового регулирования на уровне субъектов Федерации имеются.

Статьей 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации предоставлено право трехсторонним комиссиям по регулированию социально-трудовых споров устанавливать минимальную заработную плату на уровне субъектов Федерации.

Объективный, научно обоснованный подход к правовому регулированию прожиточного минимума как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации имеет большое значение. С величиной прожиточного минимума связано решение таких важных для населения вопросов, как формирование бюджета, оценка уровня жизни населения и прогнозирование динамики уровня жизни населения с учетом социально-экономической ситуации в целом по Российской Федерации и в отдельных субъектах Российской Федерации, регулирование доходов населения и, прежде всего, установление минимального размера оплаты труда, планирование и реализация социальной политики в целом, а особенно политики социальной защиты населения.

Представляется, что правовое регулирование прожиточного минимума в субъектах Российской Федерации следует осуществлять, исходя из его комплексного социально-экономического и правового значения. В региональном законодательстве нужно декларировать роль и значение прожиточного минимума для формирования социально-экономической политики и реализации социально-экономических прав граждан.

Что касается формулирования предмета регулирования закона субъекта Федерации о прожиточном минимуме, то, полагаем, было бы правильным определять предмет регулирования законов субъектов Федерации о прожиточном минимуме как регулирование правил определения и установления прожиточного минимума в субъектах Российской Федерации, поскольку правовые основы определения прожиточного минимума, в том числе и в субъектах Российской Федерации, установлены Федеральным законом о прожиточном минимуме.

Таким образом, ключевым вопросом для субъектов Российской Федерации при регулировании прожиточного минимума является учет природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг основными социально-демографическими группами населения. Региональному законодателю еще предстоит детальное изучение этого вопроса.

1. О Декларации прав и свобод человека и гражданина : постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

2. Всеобщая декларация прав человека ООН от 10 декабря 1948 г. // Рос. газ. 1995. № 67.

3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах ООН от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

4. Относительно защиты заработной платы : Конвенция Международной организации труда от 1 июля 1949 г. № 95 // Ведомости ВС СССР. 1961. № 44. Ст. 447.

5. Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран : Конвенция Международной организации труда от 22 июня 1970 г. № 131 // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1605–1608.

6. О процедуре установления минимальной заработной платы в сельском хозяйстве : Конвенция Международной организации труда от 28 июня 1951 г. № 99 «О процедуре установления минимальной заработной платы в сельском хозяйстве» // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1919–1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1025–1030.

7. О создании процедуры установления минимальной заработной платы : Конвенция Международной организации труда от 16 июня 1928 г. № 26 // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1919–1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 163–166.

8. Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран : Рекомендация Международной организации труда от 22 июня 1970 г. № 135 // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1609–1612.

9. Европейская социальная хартия от 3 мая 1996 г. (пересмотренная) // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. С. 17–67.

10. Устав Международной организации труда от 1919 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.12.2012).

11. Об основополагающих принципах и правах в сфере труда : Декларация Международной организации труда от 18 июня 1998 г. // Рос. газ. 1998. № 238.

12. Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

13. О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 20 апреля 2007 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 17. Ст. 1930.

14. О прожиточном минимуме в Российской Федерации : федер. закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

15. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

16. О государственной социальной помощи : федер. закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

17. О порядке установления размера минимальной заработной платы в Калининградской области : закон Калининградской области от 3 декабря 2007 г. № 191 // Калининградская правда. 2007. № 229.

18. См., например: О социальном партнерстве в сфере труда в Кабардино-Балкарской Республике : закон Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 2008 г. № 50-РЗ // Официальная Кабардино-Балкария. 2008. № 38; О социальном партнерстве в Томской области : закон Томской области от 13 января 2003 г. № 11-оз // Официальные ведомости ГД Томской области (сборник нормативных правовых актов). 2003. № 14 (75).

19. См., например: О минимальной заработной плате в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре : трехстороннее Соглашение от 16 сентября 2011 г. // Новости Югры. 2011. № 147; Об установлении минимальной заработной платы в Магаданской области между Общественной организацией — Объединением организаций профсоюзов Магаданской области, «Некоммерческой организацией «Региональное объединение работодателей Магаданской области» и Администрацией Магаданской области» : Соглашение Общественной организации — Объединение организаций профсоюзов Магаданской области, Администрации области и «Некоммерческой организации «Региональное объединение работодателей Магаданской области» от 8 февраля 2012 г. // Магаданская правда. 2012. № 17 (20440).

20. О минимальной заработной плате в Республике Марий Эл : соглашение между Правительством Республики Марий Эл, Объединением организаций профсоюзов Республики Марий Эл и Республиканским объединением работодателей от 22 сентября 2011 г. // Марийская правда. 2011. № 183.

21. О минимальном потребительском бюджете в Республике Татарстан : закон Республики Татарстан от 23 июля 2008 г. № 131-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2008. № 7 (I часть). Ст. 765.

22. *Хныкин Г.* В. Трудовое право России / под ред. А.М. Куренного. М., 2008. С. 317.

23. О минимальном размере оплаты труда : закон РФ от 30 марта 1993 г. № 4693-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 16. Ст. 553.

24. Об индексации минимального размера оплаты труда : закона РФ от 14 июля 1993 г. № 5432-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1248 (утратил силу).

25. О минимальном размере оплаты труда : федер. закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2729.

26. См., например: п. 1 Соглашения о минимальной заработной плате в Хабаровском крае между Правительством Хабаровского края, Хабаровским краевым объединением организаций профсоюзов и региональным объединением работодателей «Союз работодателей Хабаровского края» от 29 сентября 2011 г. // Тихоокеанская звезда. 2011. № 182; п. 1 Соглашения от 12 декабря 2011 г. № 69 «О минимальной заработной плате в Московской области между Правительством Московской области, Московским областным объединением организаций профсоюзов и объединениями работодателей Московской области на 2012 год» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2011. № 238; п. 1 Трехстороннего соглашения «О минимальной заработной плате в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» от 16 сентября 2011 г.; п. 1 Распоряжения Правительства Республики Карелия от 12 января 2012 г. № 4р-П «О подписании Соглашения между Правительством Республики Карелия, ООО «Объединение организаций профсоюзов в Республике Карелия» и Союзом промышленников и предпринимателей (работодателей) Республики Карелия о минимальной заработной плате в Республике Карелия» // Карелия. 2012. № 6.

27. См., например: п. 1 Соглашения Общественной организации — Объединение организаций профсоюзов Магаданской области, Администрация области и «Некоммерческой организации «Региональное объединение работодателей Магаданской области» от 8 февраля 2012 г. «Об установлении минимальной заработной платы в Магаданской области между Общественной организацией — Объединением организаций профсоюзов Магаданской области, «Некоммерческой организацией «Региональное объединение работодателей Магаданской области» и Администрацией Магаданской области»; п. 1 Соглашения от 22 сентября 2011 г. между Правительством Республики Марий Эл, Объединением организаций профсоюзов Республики Марий Эл и Республиканским объединением работодателей «О минимальной заработной плате в Республике Марий Эл».

28. См., например: п. 1 Регионального соглашения Правительства Республики Тыва, Объединения работодателей Республики Тыва, Территориального объединения «Федерация профсоюзов Республики Тыва» от 6 сентября 2007 г. «О минимальной заработной плате в Тыве» // Тувинская правда. 2007. № 110; п. 1.1 Соглашения о минимальной заработной плате в Республике Мордовия от 9 июня 2008 г. № 37 // Известия Мордовия. 2008. № 87.

29. О минимальной заработной плате в Республике Бурятия : регион. соглашение между Правительством Республики Бурятия, Объединением организаций профсоюзов Республики Бурятия и Союзами работодателей Республики Бурятия от 26 июля 2010 г. № 020-000061 // Бурятия. 2010. № 136.

30. О размере минимальной заработной платы в Алтайском крае на 2010—2012 годы : регион. соглашение от 30 марта 2010 г. // Алтайская правда. 2010. № 100-101.

31. О минимальной заработной плате в Новосибирской области : регион. соглашение от 10 марта 2010 г. № 3 // Сов. Сибирь. 2010. № 45.

32. Региональным соглашением о минимальной заработной плате в Кабардино-Балкарской Республике на 2011—2013 годы минимальная заработная плата установлена в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения республики. Для работников государственных и муниципальных учреждений бюджетной сферы действует размер минимальной заработной платы, установленный в соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О МРОТ». Данный размер не является ограничением для реализации более высоких гарантий по оплате труда (О региональном соглашении о минимальной заработной плате в Кабардино-Балкарской Республике на 2011—2013 годы : решение Кабардино-Балкарской Трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 9 марта 2011 г. // Официальная Кабардино-Балкария. 2011. № 14).

33. См. п. 1.1 Регионального соглашения от 28 февраля 2012 г. № 1-4 «О минимальной заработной плате в Краснодарском крае на 2012—2014 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

34. См. п. 1 Соглашения от 6 декабря 2011 г. между Администрацией Курской области, общественной организацией «Федерация профсоюзных организаций Курской области» и объединением работодателей «Курский областной Союз промышленников и предпринимателей «О минимальной заработной плате на территории Курской области на 2012 год» // Курская правда. 2011. № 149.

35. О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений (вместе с «Положением об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений») : постановление Правительства РФ от 5 августа 2008 г. № 583 // СЗ РФ. 2008. № 33. Ст. 3852.

36. Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2012 год : решение Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 27 декабря 2011 г., протокол № 10 // Рос. газ. 2012. № 2.

37. Об оплате труда работников государственных учреждений здравоохранения Нижегородской области : постановление Правительства от 15 октября 2008 г. № 462 // Правовая среда. 2008. № 88 (971) (Приложение к газете «Нижегородские новости». 2008. № 208 (4100).

38. Об утверждении Примерного положения о системе оплаты труда работников областных государственных учреждений образования, находящихся в ведении министерства образования, науки и культуры Архангельской области : постановление Правительства Архангельской области от 26 января 2010 г. № 8-пп // Волна. 2010. № 7.

39. О социальном партнерстве в сфере труда : закон Тульской области от 2 ноября 2007 г. № 889-ЗТО // Тульские известия. 2007. № 214.

40. О социальном партнерстве в городе Москве : закон города Москвы от 11 ноября 2009 г. №4 // Тверская, 13. 2009. № 153.

41. См., например: Соглашение о минимальной заработной плате в Хабаровском крае между Правительством Хабаровского края, Хабаровским краевым объединением организаций профсоюзов и региональным объединением работодателей «Союз работодателей Хабаровского края от 29 сентября 2011 г.; О минимальной заработной плате в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре : трехстороннее соглашение от 16 сентября 2011 г.; О минимальной заработной плате в Рязанской области : регион. соглашение от 15 марта 2012 г. № 22-2 // Рязанские ведомости. 2012. № 50; О минимальной заработной плате в Амурской области между Федерацией профсоюзов Амурской области Объединением работодателей Амурской области и Правительством Амурской области : соглашение от 27 января 2012 г. № 104 // Амурская правда. 2012. № 15.

42. О минимальной заработной плате в Мурманской области на 2011—2013 годы : соглашение Правительства Мурманской области, Мурманского областного Совета профсоюзов и Союза промышленников и предпринимателей от 29 ноября 2010 г. // Мурманский вестник. 2010. № 226.

43. О минимальной заработной плате в Калининградской области : регион. соглашение от 25 ноября 2011 г. // Комсомольская правда — Калининград. 2011. № 181.

44. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

45. О минимальной заработной плате в Томской области на 2012 год : регион. соглашение от 11 марта 2012 г. // Томские новости. 2012. № 10.

46. *Пошерстник Н.В., Мейксин М.С.* Заработная плата в современных условиях. 13-е изд. СПб., 2008. С. 324.

47. Подобное определение размера минимальной заработной платы дается в п. 1.5 Регионального соглашения между Объединением профсоюзных организаций «Новгородская областная федерация профсоюзов», региональным объединением работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Новгородской области» и Администрацией Новгородской области от 14 ноября 2011 г. № 5 «О минимальной заработной плате в Новгородской области» // Новгородские ведомости. 2011. № 66.

48. О минимальной заработной плате в Санкт-Петербурге на 2012 год : регион. соглашение от 1 декабря 2011 г. // Санкт-Петербургские ведомости. 2011. № 236.

49. О минимальной заработной плате в Ленинградской области на 2011—2012 годы : регион. соглашение от 31 августа 2011 г. № 17/с-11. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

50. О минимальной заработной плате в городе Москве на 2012 год : соглашение между Правительством Москвы, Московскими объединениями профсоюзов и Московскими объединениями работодателей от 30 ноября 2011 г. // Тверская, 13. 2011. № 149.

51. О минимальной заработной плате в Волгоградской области : соглашение Администрации Волгоградской области, Волгоградского областного Совета профессиональных союзов, регионального объединения работодателей (некоммерческой организации) «Союз промышленников и предпринимателей Волгоградской области» от 28 июля 2010 г. № с-111/10 // Волгоградская правда. 2010. № 141.

52. О минимальной заработной плате в Свердловской области : соглашение Правительства Свердловской области, Федерации профсоюзов Свердловской области, Свердловского областного Союза промышленников и предпринимателей от 30 мая 2012 г. № 29 // Областная газета. 2012. № 209–211.

53. См., например: О прожиточном минимуме в Амурской области : закон Амурской области от 17 октября 2002 г. № 137-ОЗ // Амурская правда. 2002. № 297-298; О прожиточном минимуме в Московской области : закон Московской области от 28 апреля 1998 г. № 13/98-ОЗ // Вестник Московской областной Думы. 1998. № 6; О прожиточном минимуме в Ростовской области : областной закон Ростовской области от 7 декабря 1998 г. № 17-ЗС // Наше время. 1998. № 226; О прожиточном минимуме в Тамбовской области : закон Тамбовской области от 16 июля 1998 г. № 26-З // Тамбовская жизнь. 1998. № 149 (21593); О потребительской корзине и порядке установления величины прожиточного минимума в Томской области : закон от 25 декабря 2005 г. № 235-ОЗ // Томские новости. 2006. № 1–2 (утратил силу); О прожиточном минимуме и государственной социальной помощи в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 9 июня 2010 г. № 1980-КЗ // Кубанские новости. 2010. № 93; О прожиточном минимуме в Республике Адыгея : закон Республики Адыгея от 5 апреля 1999 г. № 119 // Сов. Адыгея. 1999. № 70–71.

54. См.: О прожиточном минимуме в Республике Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 9 июля 1998 г. № 8-РЗ // Ингушетия. 1998. 4 сентября; О прожиточном минимуме в Республике Бурятия : закон Республики Бурятия от 25 декабря 1997 г. № 634-I // Бурятия. 1998. 13 янв.

55. О прожиточном минимуме в Воронежской области : закон Воронежской области от 6 декабря 1999 г. № 126-II-ОЗ // Коммуна. 1999. № 229.

56. О прожиточном минимуме в Белгородской области : закон Белгородской области от 23 июля 2001 г. № 154 // Белгородские известия. 2001. № 113.

57. О прожиточном минимуме в Вологодской области : закон Вологодской области от 4 января 1996 г. № 52-ОЗ // Губернские новости. 1996. № 4.

58. О порядке установления величины прожиточного минимума в крае : закон Красноярского края от 17 декабря 2004 г. № 13-2780 // Красноярский рабочий. 2004. № 52.

59. О потребительской корзине в Красноярском крае : закон Красноярского края от 8 ноября 2007 г. № 3-692 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2007. № 59 (211).

60. Об утверждении Методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 1999 г. № 192 // СЗ РФ. 1999. № 8. Ст. 1039.

61. О порядке установления величины прожиточного минимума в Иркутской области : закон Иркутской области от 9 октября 2008 г. № 83-оз // Областная. 2008. № 123.

62. О прожиточном минимуме в Иркутской области : закон Иркутской области от 4 марта 1997 г. № 8-оз // Вост.-Сиб. правда. 2001. № 53 (утратил силу).

О.Н. Александрова
И.А. Ильенко

Актуальные проблемы установления законами субъектов Российской Федерации административной ответственности за отдельные административные правонарушения

Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации административное, административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. 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 (ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с ч. 1 ст. 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1] (далее — КоАП РФ) законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Данная норма находит дальнейшее развитие и уточнение в других положениях КоАП РФ, а также в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [2] и решениях Верховного Суда Российской Федерации. Так, в силу ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление:

1) общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;

2) перечня видов административных наказаний и правил их применения;

3) административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

4) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

5) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Согласно ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законом субъекта Российской Федерации может быть установлена ответственность за невыполнение или нарушение законов субъектов Российской Федерации, если административная ответственность за указанные действия не установлена федеральным законом.

Как указано в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [3], применению под-

лежат только те законы субъектов Российской Федерации, которые приняты с учетом положений статьи 1.3 КоАП РФ, определяющих предметы ведения и исключительную компетенцию Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации. Кроме этого, Верховный Суд Российской Федерации в определении от 30 мая 2012 года № 81-АПГ12-1 [4] отметил, что федеральный законодатель, включая законы субъектов Российской Федерации в систему правовых регуляторов юрисдикционных отношений и в связи с этим наделяя субъект Российской Федерации полномочиями по установлению административной ответственности (ст. 1.3.1 КоАП РФ), ставит их в прямую зависимость не только от КоАП РФ, но и в целом от федерального отраслевого законодательства, которым установлены объективные критерии, условия и пределы правового регулирования той или иной сферы общественных отношений.

Таким образом, субъекты Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральным законом. Административная ответственность за конкретное административное правонарушение может быть установлена законом субъекта Российской Федерации только при наличии материальной нормы в нормативном правовом акте регионального или муниципального уровня, закрепляющей запрет (ограничение) или обязанность в соответствующей сфере общественных отношений. Закон субъекта Российской Федерации не может устанавливать административную ответственность за действия, ответственность за совершение которых предусмотрена КоАП РФ.

Вместе с тем в нормотворческой практике возникают спорные вопросы относительно возможности установления законами субъектов Российской Федерации административной ответственности в определенных сферах общественных отношений.

1. Установление административной ответственности за нарушение общественного порядка, выразившееся в совершении действий, нарушающих тишину и покой граждан в многоквартирных домах в дневное время. Большим количеством законов субъектов Российской Федерации установлен состав административного правонарушения в виде нарушения общественного порядка, выразившегося в совершении действий, нарушающих тишину и покой граждан в ночное время, за исключением проведения аварийных и спасательных работ, а также других неотложных работ, необходимых для обеспечения безопасности граждан либо функционирования объектов жизнеобеспечения населения, в случае, если указанные действия не содержат административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.1 КоАП РФ [5]. Следовательно, нарушение общественного порядка, выразившееся в совершении действий, нарушающих тишину и покой граждан в многоквартирных домах в дневное время, в соответствии с законодательством большинства субъектов Российской Федерации не является административным правонарушением и не может влечь наложение административного наказания. КоАП РФ данный состав административного правонарушения также не установлен.

При этом Кодексом Томской области об административных правонарушениях от 26 декабря 2008 года № 295-ОЗ [6] закреплен такой состав административного деликта, как нарушение общественного порядка, выразившееся в совершении действий, нарушающих тишину и покой граждан в дневное время (ст. 3.19). Кроме этого, согласно ст. 48 Закона Омской области от 24 июля 2006 года № 770-ОЗ «Кодекс Омской области об административных правонарушениях» [7] нарушение тишины и покоя граждан в дневное время (с 8.00 до 22.00, в часы, установленные правилами внутреннего распорядка соответствующих организаций для отдыха и сна) влечет административную ответственность лишь в случае его совершения на объектах, расположенных в лечебно-профилактических и образовательных учреждениях. Согласно ч. 2 ст. 14.9 Закона Волгоградской области от 11 июня 2008 года № 1693-ОД «Кодекс Волгоградской области об административной ответственности» [8] осуществление ремонтных, строительных и погрузочно-разгрузочных работ, повлекшее нарушение тишины и покоя граждан, в жилых домах, подъездах и на дворовых территориях в выходной день (воскресенье) или нерабочие праздничные дни, влечет предупреждение или наложение административного штрафа.

Как представляется, при установлении административной ответственности за данное правонарушение региональным законодателем учтены не только конституционные нормы, гарантирующие гражданам право на отдых (ч. 5 ст. 37 Конституции Российской Федерации) и предусматривающие, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации), но и положения Жилищного кодекса Российской Федерации [9]. Согласно ст. 1 данного Кодекса граждане по своему усмотрению и в своих интересах осуществляют принадлежащие им жилищные права, в том числе распоряжаются ими. Граждане свободны в установлении и реализации своих жилищных прав в силу договора и (или) иных предусмотренных жилищным законодательством оснований. Граждане, осуществляя жилищные права и исполняя вытекающие из жилищных отношений обязанности, не должны нарушать права, свободы и законные интересы других граждан. Жилищные права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Пользование жилым помещением осуществляется с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в этом жилом помещении граждан, соседей, требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований законодательства, а также в соответствии с правилами пользования жилыми помещениями, утвержденными уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (ч. 4 ст. 17 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Согласно ч. 4 ст. 30 Жилищного кодекса Российской Федерации собственник жилого помещения обязан соблюдать права и законные интересы соседей, правила пользования жилыми помещениями. В соответствии с п. 6 Правил пользования жилыми помещениями, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 января 2006 года № 25 [10], пользование жилым помещением осуществляется с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в жилом помещении граждан и соседей.

Также указание на необходимость соблюдения права граждан на тишину и покой в дневное время содержится в определении Верховного Суда Российской Федерации от 21 марта 2012 года № 88-АПГ12-1 [11]. Данным определением подтверждено соответствие федеральному законодательству ст. 3.19 Кодекса Томской области об административных правонарушениях, устанавливающего административную ответственность за нарушение тишины и покоя граждан в многоквартирных домах в дневное время. Как указано в определении, граждане, находясь в своем жилище, вправе пользоваться тишиной и покоем как в ночное, так и в дневное время. При этом перечень действий, нарушающих тишину и покой граждан, не может являться исчерпывающим.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что нарушение тишины и покоя граждан в многоквартирных домах в дневное время может быть установлено законом субъекта Российской Федерации в качестве состава административного правонарушения, однако его объективная сторона должна предусматривать соразмерные ограничения права граждан на деятельность с высоким уровнем шума (например, установление запретов на нарушение тишины и покоя граждан в многоквартирных домах в дневное время в выходные дни или нерабочие праздничные дни; на производство ремонтных работ в вечернее время; на использование на повышенной громкости звуковоспроизводящих устройств; закрепление исключений из запрета в целях проведения аварийных и спасательных работ, а также других неотложных работ, необходимых для обеспечения безопасности граждан либо функционирования объектов жизнеобеспечения населения).

2. Установление административной ответственности за нарушение правил пожарной безопасности в лесах. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [12] законодательство Российской Федерации о пожарной безопасности основывается на Конституции Российской Федерации, указанном Федеральном законе, принимаемых в соответствии с ним федеральных законах и иных нормативных правовых актах, а также законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актах, регулирующих вопросы пожарной безопасности. Как указано в ст. 38 Федерального закона «О пожарной безопас-

ности», собственники имущества, руководители федеральных органов исполнительной власти, руководители органов местного самоуправления, лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководители организаций и иные граждане за нарушение требований пожарной безопасности, а также за иные правонарушения в области пожарной безопасности могут быть привлечены к административной ответственности в соответствии с действующим законодательством.

КоАП РФ содержит незначительное число составов административных правонарушений в сфере нарушения правил пожарной безопасности. К ним относятся: нарушение правил пожарной безопасности в лесах (ст. 8.32), нарушение правил пожарной безопасности на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте (ст. 11.16), нарушение требований пожарной безопасности (ст. 20.4).

Статья 8.32 КоАП РФ содержит следующие составы административных правонарушений: 1) нарушение правил пожарной безопасности в лесах; 2) выжигание хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов с нарушением требований правил пожарной безопасности на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, защитным и лесным насаждениям и не отделенных противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 0,5 метра; 3) нарушение правил пожарной безопасности в лесах в условиях особого противопожарного режима; 4) нарушение правил пожарной безопасности, повлекшее возникновение лесного пожара без причинения тяжкого вреда здоровью человека.

Пунктами 16, 16.6, 17 ст. 81 Лесного кодекса Российской Федерации [13] к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений отнесено:

1) установление правил пожарной безопасности в лесах и требований к мерам пожарной безопасности в лесах в зависимости от целевого назначения земель и целевого назначения лесов;

2) установление правил санитарной безопасности в лесах;

3) установление порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах.

Согласно ч. 1, 4, 5 и 6 ст. 11 Лесного кодекса Российской Федерации граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах. Органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, определенных в соответствии со ст. 81—84 Лесного кодекса Российской Федерации, ограничивают пребывание граждан в лесах и въезд в них транспортных средств, проведение в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (ст. 53.5 Лесного кодекса Российской Федерации). Согласно п. 37 Правил пожарной безопасности в лесах, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 года № 417 [14], пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах в порядке, установленном Федеральным агентством лесного хозяйства.

В соответствии с п. 2 Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах, утвержденного приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 3 ноября 2011 года № 471 [15], решение об ограничении пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах принимается органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах полномочий, определенных в соответствии со ст. 81—84 Лесного кодекса Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено владение, пользование, распоряжение лесными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, а к полномочиям органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, — владение, пользование, распоряжение такими лесными участками (п. 1 ст. 82, п. 1 ч. 1 ст. 84 Лесного кодекса Российской Федерации). В связи с этим можно сделать вывод о том, что решение об ограничении пребывания граждан

в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах принимается органами государственной власти субъекта Российской Федерации — в отношении лесов, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления — в отношении лесов, находящихся в муниципальной собственности. Поэтому законы субъектов Российской Федерации об административной ответственности могут быть включены в систему регуляторов юрисдикционных отношений по охране указанных запретительных норм, содержащихся в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации и муниципальных правовых актах.

Анализ региональной практики установления административной ответственности за соответствующие правонарушения правил пожарной и санитарной безопасности на уровне законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях свидетельствует о тенденции использования данного способа правового регулирования. Такие составы административных правонарушений содержатся в ст. 36.2 Закона Забайкальского края от 2 июля 2009 года № 198-ЗЗК «Об административных правонарушениях» [16], ст. 5.3 Областного закона Ленинградской области от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» [17], ст. 7.6 Закона Ставропольского края от 10 апреля 2008 года № 20-кз «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае» [18], ст. 11 Закона Брянской области от 15 июня 2007 года № 88-З «Об административных правонарушениях на территории Брянской области» [19].

Изложенное позволяет сделать вывод о правомерности установления в законах субъектов Российской Федерации административной ответственности за несоблюдение ограничений на пребывание граждан в лесах, находящихся в региональной и муниципальной собственности, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Следует отметить, что отдельными субъектами Российской Федерации установлена административная ответственность за выжигание сухой растительности. Так, п. 1 ст. 1 Закона Республики Ингушетия от 31 мая 2011 года № 18-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Ингушетия «Об административной ответственности за совершение отдельных правонарушений на территории Республики Ингушетия» [20] введена административная ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение мер по предотвращению выжигания сухой растительности, установленных нормативными правовыми актами Республики Ингушетия; выжигание сухой растительности в нарушение установленных нормативными правовыми актами Республики Ингушетия требований.

Вместе с тем, поскольку у субъектов Российской Федерации отсутствуют полномочия по установлению запретов (ограничений) на территории муниципального образования в области благоустройства территории и обеспечения пожарной безопасности (ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 18 Федерального закона «О пожарной безопасности»), а у органов местного самоуправления имеются полномочия лишь в сфере обеспечения первичных мер пожарной безопасности (п. 9 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [21], ст. 19 Федерального закона «О пожарной безопасности»), создание материальной нормы, за нарушение которой можно было бы установить административную ответственность в законе субъекта Российской Федерации об административной ответственности, не представляется возможным. Вышеизложенное позволяет сделать также вывод о невозможности установить законом субъекта Российской Федерации административную ответственность за сжигание сухой травы и иной растительности.

3. Установление административной ответственности за нецелевое использование древесины, заготовленной в исключительных случаях для обеспечения государственных или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений. По общему правилу, в соответствии с ч. 8 ст. 29 Лесного кодекса Российской Федерации граждане, юридические лица осуществляют заготовку древесины на основании договоров аренды лесных участков. В исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, допускается осуществление заготовки древесины для обеспечения государ-

ственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений (ч. 8.2 ст. 29 данного Кодекса).

Предоставленное федеральным законодательством полномочие по установлению исключительных случаев заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений реализовано, например, в республиках Карелия, Ингушетия, Краснодарском и Камчатском краях, Рязанской, Костромской областях и других субъектах Федерации [22]. При этом анализ регионального законодательства позволяет заметить, что законодатель Костромской области не ограничился установлением исключительных случаев заготовки древесины для обеспечения государственных или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений на территории области. Частью 2 ст. 45.2 Закона Костромской области от 21 июля 2008 года № 352-4-ЗКО «Кодекс Костромской области об административных правонарушениях» [23] закреплена административная ответственность за использование древесины, заготовленной по договору купли-продажи лесных насаждений в исключительных случаях для обеспечения государственных или муниципальных нужд не по целевому назначению. Как представляется, в данном случае областной законодатель руководствовался подп. 39 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которым к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем из ч. 8.2 ст. 29 Лесного кодекса Российской Федерации следует, что основанием заготовки древесины в исключительных случаях для обеспечения государственных или муниципальных нужд является договор купли-продажи лесных насаждений. Исходя из того, что федеральный законодатель связывает возможность заготовки древесины на основе договора купли-продажи лесных насаждений с необходимостью обеспечения государственных или муниципальных нужд, можно заключить, что заготовленная в исключительных случаях древесина имеет целевое назначение. По этой причине неотъемлемой частью договора купли-продажи лесных насаждений является пункт, определяющий цель заготовки древесины, которая неразрывно связана с целью ее последующего использования. Следовательно, нецелевое использование древесины, заготовленной в исключительных случаях, является нарушением условий договора купли-продажи лесных насаждений, а не положений законов субъектов Российской Федерации, определяющих перечень исключительных случаев заготовки древесины по договору купли-продажи лесных насаждений. Невозможно совершить административное правонарушение, заключающееся в нецелевом использовании древесины, не нарушив условия договора купли-продажи лесных насаждений (т. е. имеет место определенная взаимосвязь: нет договора купли-продажи лесных насаждений — нет соответствующего административного правонарушения).

Согласно ч. 4 ст. 8.25 КоАП РФ использование лесов с нарушением условий договора купли-продажи лесных насаждений влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц — от пятисот до одной тысячи рублей; на юридических лиц — от пяти тысяч до десяти тысяч рублей. Как указано в п. 1 ч. 1 ст. 25 Лесного кодекса Российской Федерации, заготовка древесины является одним из видов использования лесов.

Таким образом, административная ответственность за нецелевое использование древесины, заготовленной в исключительных случаях для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд, являющееся нарушением условий договоров купли-продажи лесных насаждений, установлена ч. 4 ст. 8.25 КоАП РФ. Следовательно, субъекты Российской Федерации не вправе принимать законы об административной ответственности за данное правонарушение. Полномочия субъектов Российской Федерации в данной сфере ограничиваются лишь определением перечня исключительных случаев заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд по договору купли-продажи лесных насаждений.

4. Установление административной ответственности за несоблюдение органами местного самоуправления обязательных предписаний органов государственной власти субъектов Российской Федерации об устранении выявленных нарушений законодательства о градостроительной деятельности. В соответствии с ч. 1.1 ст. 6.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации [24] осуществление полномочий в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности передано Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Данные органы осуществляют государственный контроль за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности, в том числе контроль:

1) за соответствием муниципальных правовых актов законодательству о градостроительной деятельности;

2) соблюдением установленных федеральными законами сроков приведения муниципальных правовых актов в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации;

3) соблюдением процедур, установленных законодательством о градостроительной деятельности для подготовки и утверждения документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, градостроительных планов земельных участков (ч. 1 ст. 8.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Частью 2 ст. 8.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации должностным лицам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности, предоставлено право:

1) проводить проверки деятельности органов местного самоуправления, а также подведомственных им организаций;

2) требовать от руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления предоставления необходимых документов, материалов и сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

3) получать от руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления объяснения по факту нарушения законодательства о градостроительной деятельности.

В случае выявления фактов нарушения органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности, уполномочены:

1) направлять в соответствующие органы местного самоуправления обязательные предписания об устранении выявленных нарушений законодательства о градостроительной деятельности и устанавливать сроки устранения таких нарушений;

2) направлять в органы прокуратуры информацию о фактах нарушения законов для принятия мер прокурором;

3) принимать меры, необходимые для привлечения руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях (ч. 3 ст. 8.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены широким кругом контрольных полномочий. Вместе с тем анализ норм КоАП РФ свидетельствует о том, что осуществление переданного государственного полномочия региональными органами власти не обеспечено мерами административно-правового принуждения. Так, неисполнение органами местного самоуправления обязательных предписаний органа государственной власти субъекта Российской Федерации об устранении выявленных нарушений законодательства о градостроительной деятельности в сроки, установленные для устранения таких нарушений, описывается диспозицией административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ. Согласно данной норме невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства, влечет наложение административного штрафа.

Право вынесения обязательного предписания исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления в рамках переданного полномочия по осуществлению контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градострои-

тельной деятельности предусмотрено п. 1 ч. 3 ст. 8.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации. В силу этого административная правовая ответственность за неисполнение органом местного самоуправления предписания государственного органа может быть установлена лишь КоАП РФ. Таким образом, федеральный законодатель, наделяя субъекты Российской Федерации правоприменительными полномочиями в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности, не предоставляет им полномочия по установлению административной ответственности.

В рамках рассмотрения данной проблемы возникает вопрос об определении должностных лиц, уполномоченных на составление протокола об административном правонарушении в отношении должностных лиц органов местного самоуправления.

В соответствии с общим правилом, закрепленным п. 6 ч. 1 ст. 22.1 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, рассматриваются в пределах компетенции, установленной гл. 23 КоАП РФ, в том числе органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае передачи им полномочий Российской Федерации на осуществление государственного контроля и надзора, указанными в гл. 23 КоАП РФ.

Лица, уполномоченные составлять административный протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, определены в ст. 28.3 и гл. 23 КоАП РФ. Согласно ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа. Как указано в ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ, судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ. Таким образом, гл. 23 КоАП РФ не предусматривает возможности рассмотрения соответствующей категории дел органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданное полномочие Российской Федерации по государственному контролю за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности.

Согласно ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях вправе составлять также должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и территориальных органов, должностные лица иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае передачи им полномочий Российской Федерации на осуществление государственного контроля и надзора, указанные в ст. 28.3 КоАП РФ. Вместе с тем в перечне должностных лиц, уполномоченных на составление протокола об административном правонарушении, установленном ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, отсутствует указание на орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий полномочия по государственному контролю за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности.

Согласно ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с ч. 1, 2 и 3 данной статьи, устанавливается соответственно уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с задачами и функциями, возложенными на указанные органы федеральным законодательством. Перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, рассмотрение дел о которых КоАП РФ отнесено к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, устанавливается уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако, как отмечено выше, ни в ч. 1, 2, 3 ст. 28.3 КоАП РФ, ни в гл. 23 КоАП РФ возможность рассмотрения дел, предусмотренных ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, не отнесена к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный контроль за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности.

Таким образом, КоАП РФ не предоставляет право составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, должностным лицам органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих градостроительный контроль.

Иные органы и их должностные лица, предусмотренные ст. 28.3 КоАП РФ как уполномоченные на составление протокола об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, также не вправе составлять протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, в отношении органов местного самоуправления, не исполнивших обязательное предписание в установленный срок. Так, согласно ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и территориальных органов, должностные лица иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. В связи с тем, что задачи по осуществлению государственного контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности не отнесены к полномочиям иных органов и должностных лиц, перечисленных в ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ и уполномоченных на составление протокола об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, то в рассматриваемом случае указанные органы и должностные лица не вправе составлять протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, в отношении органов местного самоуправления, не исполнивших обязательное предписание в установленный срок.

Кроме того, ч. 3 ст. 8.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации за должностными лицами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности, закреплено полномочие в случае выявления фактов нарушения органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности по принятию мер, необходимых для привлечения руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях. Однако данную норму нельзя толковать как предоставляющую право составлять протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, в отношении органов местного самоуправления, не исполнивших обязательное предписание в установленный срок. Согласно ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Поэтому полномочие определенного государственного органа по возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренном КоАП РФ, может быть закреплено лишь нормами КоАП РФ.

На основании изложенного можно сделать вывод о наличии пробела правового регулирования в КоАП РФ по вопросу об установлении органа, должностного лица, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, в отношении органов местного самоуправления, не исполнивших обязательное предписание органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего государственный контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности.

Данный пробел правового регулирования не может быть восполнен нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Его преодоление возможно лишь путем внесения соответствующих изменений в ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, так как нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации может быть установлен перечень должностных лиц, уполномоченных на составление протокола об административном правонарушении, если соответствующее административное правонарушение предусмотрено законом субъекта Российской Федерации (ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ) или рассмотрение дела об административном правонарушении КоАП РФ отнесено к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ).

В заключение следует отметить, что при решении вопроса о необходимости и возможности принятия законов субъектов Российской Федерации об административной ответствен-

ности за совершение административных правонарушений региональный законодатель должен проводить тщательный анализ федерального законодательства и судебной практики. Детальное изучение правовых основ законодательного регулирования на региональном уровне вопросов административной ответственности позволит избежать вторжения субъектов Российской Федерации в компетенцию Российской Федерации, устранить возможность появления коррупционного поведения и повысить правовое качество административно-деликтного законодательства субъектов Российской Федерации.

1. СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
2. СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
3. Рос. газ. 2005. 19 апр.
4. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. См.: ч. 1 ст. 3 Закона Иркутской области от 12 ноября 2007 года № 107-оз «Об административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны общественного порядка в Иркутской области» // Областная. 2007. 16 нояб.; ст. 34 Кодекса Хабаровского края об административных правонарушениях от 24 июня 2009 года № 256 // Собрание законодательства Хабаровского края. 2009. № 7 (84) (ч. 1); ст. 3.9 Закона Приморского края от 5 марта 2007 года № 44-КЗ «Об административных правонарушениях в Приморском крае» // Приморская газ. 2007. 13 марта.
6. Собрание законодательства Томской области. 2009. № 1 (42).
7. Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2006. № 2 (47). Ст. 2936.
8. Волгоградская правда. 2008. 18 июня.
9. СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.
10. СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 546.
11. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.
13. СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
14. СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3432.
15. Рос. газ. 2012. 27 янв.
16. Забайкальский рабочий. 2009. 6 июля.
17. Вестник Правительства Ленинградской области. 2003. № 15.
18. Ставропольская правда. 2008. 12 апр.
19. Брянский рабочий. 2007. 3 июля.
20. Ингушетия. 2011. 7 июня.
21. СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
22. Закон Республики Карелия от 6 июня 2011 года № 1492-ЗРК «Об исключительных случаях заготовки древесины для обеспечения государственных или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений» // Карелия. 2011. 16 июня; Закон Республики Ингушетия от 27 февраля 2010 года № 16-РЗ «Об установлении исключительных случаев заготовки древесины для государственных и муниципальных нужд, а также елей и (или) деревьев других хвойных пород на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков» // Ингушетия. 2010. 22 апр.; Закон Краснодарского края от 23 июля 2009 года № 1815-КЗ «Об установлении исключительных случаев заготовки древесины и недревесных лесных ресурсов на основании договоров купли-продажи лесных насаждений на территории Краснодарского края» // Кубанские новости. 2009. 6 авг.; Закон Камчатского края от 7 октября 2009 года № 307 «Об установлении исключительных случаев заготовки древесины, елей и (или) деревьев других хвойных пород на основании договора купли-продажи лесных насаждений в Камчатском крае» // Официальные ведомости. 2009. 13 окт.; Закон Рязанской области от 25 декабря 2009 года № 165-ОЗ «Об исключительных случаях заготовки древесины для обеспечения государственных или муниципальных нужд, а также елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников на основании договора купли-продажи лесных насаждений» // Рязанские ведомости. 2009. 26 дек.; Закон Костромской области от 6 июля 2009 года № 492-4-ЗКО «Об установлении исключительных случаев заготовки древесины, елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников на основании договоров купли-продажи лесных насаждений на территории Костромской области» // СП — нормативные документы. 2009. № 29.
23. СП — нормативные документы. 2008. № 33.
24. СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

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

Модельный муниципальный нормативный правовой акт «Об установлении ежемесячной компенсационной выплаты родителям (законным представителям) на детей в возрасте от 2 до 6,5 лет, не посещающих муниципальные дошкольные образовательные учреждения, самостоятельно осуществляющим воспитание и обучение детей в организациях, имеющих право на ведение образовательной деятельности детей»

Предлагаемый модельный муниципальный нормативный правовой акт разработан в целях реализации прав граждан на доступное и бесплатное дошкольное образование, дополнительной социальной поддержки семей, имеющих детей, и устанавливает порядок и условия предоставления ежемесячных компенсационных выплат родителям (законным представителям) на детей (далее – ежемесячная выплата), не посещающих муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования (далее – дошкольное образовательное учреждение).

Конституцией Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Согласно Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 1, ст. 14–16 и др.) (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) местное самоуправление обеспечивает решение вопросов местного значения, под которыми понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Однако в соответствии с ч. 4 и 5 ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ в случаях, предусмотренных федеральными законами, органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в установленном порядке, с осуществлением расходов за счет средств бюджета муниципального образования.

Из содержания положений ст. 15, 15.1, 16, 16.1, 17 Федерального закона № 131-ФЗ вытекает, что к вопросам местного значения муниципального района, в том числе, относится формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета, издание муниципальных правовых актов и другие вопросы.

Таким образом, муниципальным нормативным правовым актом в субъекте Российской Федерации может быть урегулирован порядок и условия дополнительной социальной поддержки семей, имеющих детей, в том числе в части предоставления ежемесячной выплаты родителям (законным представителям) на детей, не посещающих дошкольное образовательное учреждение.

Модельный муниципальный нормативный правовой акт представлен в форме Положения, состоящего из двух разделов – «Общие положения» и «Порядок и условия назначения и предоставления ежемесячной компенсационной выплаты», включающих 19 пунктов и 20 подпунктов.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

РЕШЕНИЕ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ЕЖЕМЕСЯЧНОЙ КОМПЕНСАЦИОННОЙ ВЫПЛАТЫ РОДИТЕЛЯМ (ЗАКОННЫМ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМ) НА ДЕТЕЙ В ВОЗРАСТЕ ОТ 2 ДО 6,5 ЛЕТ, НЕ ПОСЕЩАЮЩИХ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОШКОЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ, САМОСТОЯТЕЛЬНО ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМ ВОСПИТАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ ДЕТЕЙ В ОРГАНИЗАЦИЯХ, ИМЕЮЩИХ ПРАВО НА ВЕДЕНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕТЕЙ

На основании статей 15, 15.1 (16, 16.1) Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Постановления высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации от _____ №_____ «_____» (при наличии), руководствуясь Уставом муниципального образования, представительный орган муниципального образования РЕШИЛ:

1. Установить с _____ ежемесячную компенсационную выплату родителям (законным представителям) на детей в возрасте от 2 до 6,5 лет, не посещающих муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, самостоятельно осуществляющим воспитание и обучение детей в организациях, имеющих право на ведение образовательной деятельности детей, в размере _____.

2. Утвердить Положение о порядке и условиях предоставления ежемесячной компенсационной выплаты родителям (законным представителям) на детей в возрасте от 2 до 6,5 лет, не посещающих муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, самостоятельно осуществляющим воспитание и обучение детей в организациях, имеющих право на ведение образовательной деятельности детей (приложение).

3. Финансирование расходов, связанных с реализацией настоящего решения, осуществлять за счет средств бюджета муниципального образования _____,
наименование муниципального образования
предусмотренных по _____.

4. Местной администрации муниципального образования_____
наименование муниципального образования
создать комиссию по назначению ежемесячной компенсационной выплаты родителям (законным представителям) на детей в возрасте от 2 до 6,5 лет, не посещающих муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, самостоятельно осуществляющим воспитание и обучение детей в организациях, имеющих право на ведение образовательной деятельности детей.

5. Управлению организационно-информационного обеспечения _____
наименование учреждения
опубликовать настоящее решение в официальном периодическом издании муниципального образования.

6. Настоящее решение вступает в силу со дня официального опубликования и распространяется на правоотношения, возникшие с _____ года.

7. Со дня вступления настоящего решения в силу признать утратившими силу:

1)

2)

Глава муниципального образования _____

Председатель представительного органа муниципального образования _____

Утверждено Решением
представительного органа
муниципального образования
от «___»_____2012 года
№_____

ПОЛОЖЕНИЕ
О ПОРЯДКЕ И УСЛОВИЯХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЕЖЕМЕСЯЧНЫХ КОМПЕНСАЦИОННЫХ ВЫПЛАТ РОДИТЕЛЯМ (ЗАКОННЫМ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМ) НА ДЕТЕЙ В ВОЗРАСТЕ ОТ 2 ДО 6,5 ЛЕТ, НЕ ПОСЕЩАЮЩИХ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОШКОЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ, САМОСТОЯТЕЛЬНО ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМ ВОСПИТАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ ДЕТЕЙ В ОРГАНИЗАЦИЯХ, ИМЕЮЩИХ ПРАВО НА ВЕДЕНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕТЕЙ

1. Общие положения

1.1. В целях реализации прав граждан на доступное и бесплатное дошкольное образование, дополнительной социальной поддержки семей, имеющих детей, Положение о порядке и условиях предоставления ежемесячной компенсационной выплаты родителям (законным представителям) на детей в возрасте от 2 до 6,5 лет, не посещающих муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, самостоятельно осуществляющим воспитание и обучение детей в организациях, имеющих право на ведение образовательной деятельности детей (далее — Положение), устанавливает порядок и условия предоставления ежемесячной компенсационной выплаты родителям (законным представителям) на детей в возрасте от 2 до 6,5 лет, не посещающих муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, самостоятельно осуществляющим воспитание и обучение детей в организациях, имеющих право на ведение образовательной деятельности детей (далее — ежемесячная компенсационная выплата).

1.2. Ежемесячная компенсационная выплата назначается и выплачивается гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно проживающим на территории муниципального образования _____, при наличии следующих обязательных условий:

1) постановка детей указанных категорий лиц на учет в муниципальном учреждении «Управление образования местной администрации муниципального образования_____» (далее — Управление образования);

2) временный отказ в предоставлении места детям указанных категорий лиц в муниципальном образовательном учреждении, реализующем основную общеобразовательную программу дошкольного образования, самостоятельно осуществляющим воспитание и обучение детей в организациях, имеющих право на ведение образовательной деятельности детей.

Право на получение ежемесячной компенсационной выплаты возникает у заявителей с момента постановки их ребенка на очередь для зачисления в муниципальное образовательное учреждение, реализующее основную общеобразовательную программу дошкольного образования, на территории муниципального образования _____ и при достижении ребенка возраста 2 лет, но не более чем достижения ребенком возраста 6,5 лет.

Управление образования ведет контрольно-наблюдательные дела по каждому заявлению о предоставлении ежемесячной компенсационной выплаты (далее — контрольно-наблюдательные дела заявителей).

1.3. Ежемесячная компенсационная выплата не назначается:

1) на детей, находящихся на полном государственном обеспечении;

2) детей, помещенных в организации социального обслуживания;

3) детей, в отношении родителей (законных представителей) которых в судебном порядке решен вопрос об ограничении родительских прав, о лишении родительских прав, об отмене усыновления.

1.4. Назначение ежемесячной компенсационной выплаты производится Управлением образования на основании заявления одного из родителей (законных представителей) с соблюдением требований, установленных п. 2.3 и п. 2.4 настоящего Положения).

1.5. Наличие у заявителя права на получение ежемесячной компенсационной выплаты не лишает его права на иные пособия, выплаты и меры социальной поддержки, предусмотренные действующим законодательством.

2. Порядок и условия назначения и предоставления ежемесячной компенсационной выплаты

2.1. Ежемесячная компенсационная выплата назначается на детей в возрасте от 2 до 6,5 лет, которые не посещают муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, в связи с отсутствием в них свободных мест, самостоятельно осуществляющим воспитание и обучение детей в организациях, имеющих право на ведение образовательной деятельности детей, и выплачивается одному из родителей (законных представителей) на каждого ребенка.

2.2. Ежемесячная компенсационная выплата назначается и производится одному из родителей (законных представителей) на родных и на усыновленных детей, а также опекунам на детей, находящихся под опекой, в приемной семье.

2.3. Ежемесячная компенсационная выплата назначается и выплачивается на основании следующих документов, предоставляемых заявителем:

1) заявления;

2) паспорта или иного документа, удостоверяющего личность родителя (законного представителя) ребенка, не посещающего муниципальные дошкольные образовательные учреждения;

3) копии свидетельства о рождении ребенка (с предъявлением свидетельства о рождении ребенка);

4) документа, подтверждающего факт посещения ребенком организаций, имеющих право на ведение образовательной деятельности детей, не являющихся муниципальными дошкольными образовательными учреждениями;

5) копии документа об оплате за посещение ребенком организации, имеющей право на ведение образовательной деятельности детей.

2.4. В целях подтверждения неиспользованного права детей на получение мест в муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, Управление образования приобщает к документам, предусмотренным пунктом 2.3, сведения, подтверждающие постановку детей заявителей на учет на получение мест в муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, в контрольно-наблюдательные дела заявителей.

В целях определения права организаций, которые посещают дети заявителя, на ведение образовательной деятельности детей, Управление образования приобщает сведения из единого государственного реестра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также сведения о лицензировании.

2.5. Основаниями для отказа в назначении и предоставлении ежемесячной компенсационной выплаты являются:

1) предоставление неполного пакета документов, предусмотренных в п. 2.4 настоящего Положения;

2) предоставление недостоверных сведений;

3) посещение ребенком заявителя организации, осуществляющей ведение образовательной деятельности детей, не имеющей лицензии на ведение образовательной деятельности для детей.

При устранении оснований для отказа заявитель имеет право на повторное обращение в Управление образования за предоставлением ежемесячной компенсационной выплаты.

2.6. Ежемесячная компенсационная выплата назначается с месяца подачи заявления, но не ранее месяца, в котором ребенку исполняется 2 года, по месяц достижения ребенком возраста 6,5 лет (за исключением случаев, когда зачисление ребенка не может быть произведено по причине того, что срок зачисления в муниципальное образовательное учреждение, реализующее основную общеобразовательную программу дошкольного образования, установленный действующим законодательством, не наступил).

2.7. Ежемесячная компенсационная выплата производится в период с 1 сентября по 30 июня.

Ежемесячная компенсационная выплата не производится в период с 1 июля по 31 августа.

2.8. Предоставление ежемесячной компенсационной выплаты прекращается с месяца, следующего за месяцем, в котором наступило одно из следующих обстоятельств:

1) устройство ребенка в муниципальное образовательное учреждение, реализующее основную общеобразовательную программу дошкольного образования;

2) достижение ребенком 6,5 лет по окончании учебного года;

3) передача ребенка на полное государственное обеспечение;

4) помещение ребенка в организации социального обслуживания;

5) вступление в законную силу решения суда об ограничении родительских прав, о лишении родительских прав, об отмене усыновления в отношении законных представителей;

6) переезд получателя за пределы муниципального образования _____;

7) смерть ребенка.

2.9. Ежемесячная компенсационная выплата производится до 25 числа каждого месяца и осуществляется по желанию получателя через организацию федеральной почтовой связи либо через отделение Сберегательного банка Российской Федерации или иные кредитные организации.

2.10. Ежемесячная компенсационная выплата назначается и выплачивается Управлением образования на основании рекомендации комиссии по назначению ежемесячной компенсационной выплаты, созданной местной администрацией муниципального образования.

2.11. Решение о назначении или об отказе в назначении родителям (законным представителям) ежемесячной компенсационной выплаты принимается в течение 10 дней со дня подачи заявления со всеми необходимыми документами.

При необходимости проведения дополнительной проверки представленных заявителем документов и подтверждения оснований для назначения ежемесячной компенсационной выплаты срок принятия решения может быть продлен не более чем на один месяц, о чем заявитель уведомляется с указанием причин и предполагаемого срока принятия решения.

В случае положительного решения в назначении одному из родителей (законных представителей) ежемесячной компенсационной выплаты заявитель письменно извещается об этом в 5-дневный срок после принятия соответствующего решения.

В случае отказа в назначении одному из родителей (законных представителей) ежемесячной компенсационной выплаты заявитель письменно извещается об этом в 5-дневный срок после принятия соответствующего решения с указанием причины отказа и порядка его обжалования.

2.12. Получатели ежемесячной компенсационной выплаты обязаны в месячный срок известить Управление образования о наступлении обстоятельств, влекущих прекращение выплаты.

2.13. Сумма ежемесячной компенсационной выплаты, излишне предоставленная родителям (законным представителям) вследствие сокрытия сведений, влияющих на право назначения выплаты, взыскивается с получателя в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2.14. Заявители, которым отказано в предоставлении ежемесячной компенсационной выплаты, вправе обжаловать решение Управления образования в местную администрацию муниципального образования или в суд, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

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

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

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

Ильенко Ирина Анатольевна — старший научный сотрудник отдела административного и муниципального 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.

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

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

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

— фамилия, имя, отчество (полностью);

— место работы с указанием адреса организации и телефона;

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

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

Текст статьи должен соответствовать следующим параметрам:

— объем статьи — 7—25 страниц формата 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.