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

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

№ 5 (26) (сентябрь — октябрь) 2013

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Суркова И.С. Роспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации как мера конституционно-правовой ответственности 3

Чиркова А.А. О квазитерриториальной природе избирательных комиссий субъектов Российской Федерации 15

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Васильева М.А. Отдельные аспекты расторжения трудовых договоров с муниципальными служащими в случае нарушения правил их заключения 21

ПРАВОВАЯ АНАЛИТИКА

Ильенко И.А. Земельный участок как объект регионального значения 26

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Игнатенко В.В., Петров А.А. Законодательное регулирование ответственности за клевету как предмет научно-правовой экспертизы в конституционном судопроизводстве 34

Гаврилова Л.В. К вопросу о правомерности установления административной ответственности в сфере осуществления градостроительной деятельности в законодательстве субъектов Российской Федерации 50

ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Боржонов М.И. Клонирование человека: этико-правовые проблемы 57

Сведения об авторах 63

Правила представления статей в «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» 64

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
И.С. Суркова, кандидат юридических наук
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», 2013

Подписано в печать 18.10.2013. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

ББК 67.400.6

И.С. Суркова, кандидат юридических наук

Роспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации как мера конституционно-правовой ответственности

В статье рассматривается роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации как мера конституционно-правовой ответственности. Проводится анализ правового регулирования роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Формулируются предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, регулирующего роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность; роспуск; законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности и единстве системы государственной власти. В повседневном функционировании государственного механизма государственная целостность представляет собой слаженную, целенаправленную и соответствующую федеральной Конституции деятельность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы государственной власти.

Опыт существования федеративных отношений в России показывает, что между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации нередко возникают конституционные конфликты, для разрешения которых необходим механизм воздействия одних органов государственной власти на другие с целью следования всех участников федеративных отношений принципам разделения властей и федерализма.

Одним из элементов такого механизма является конституционно-правовая ответственность. Согласно Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [13] (далее — Федеральный закон № 184) одним из субъектов, к которому могут быть применены меры конституционно-правовой ответственности является законодательный орган субъекта Российской Федерации.

Мерой конституционно-правовой ответственности законодательного органа субъекта Российской Федерации является его роспуск. Данная мера конституционно-правовой ответственности может быть применена к законодательному органу субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации или высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Основание и процедура применения указанной меры зависит от субъекта, который ее применяет.

В соответствии с пунктом 4 статьи 9 Федерального закона № 184 основанием для роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации является неисполнение законодательным органом субъекта Российской Федерации решения суда, в котором установлено, что указанным органом приняты конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции Российской

Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, повлекшее создание препятствий для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушение прав и свобод человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц. В данном случае по своей конструкции состав конституционного деликта законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации является материальным, т. е. необходимыми элементами объективной стороны является само противоправное деяние, а также наличие негативных последствий и причинно-следственная связь между противоправным деянием и последствиями. Установление материального состава исключает применение Президентом Российской Федерации такой крайней меры, как роспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации, в связи лишь с формальным противоречием принятого им нормативного правового акта Конституции Российской Федерации или федеральному закону и гарантируется применение принуждения соразмерно негативным социальным последствиям нормативного решения законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо отметить, что основание роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации, предусмотренное пунктом 4 статьи 9 Федерального закона № 184, не корреспондируется с общими основаниями ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренными в статье 3^1 этого же закона, на что ряд авторов и обращает особое внимание [2, с. 10; 22, с. 19]. Согласно статье 3^1 Федерального закона № 184, органы государственной власти несут ответственность в случае принятия ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации. В пункте 4 статьи 9 Федерального закона № 184 содержится иной, отличный от приведенного, перечень неблагоприятных последствий, при наличии которых законодательный орган субъекта Российской Федерации может быть распущен, включающий создание препятствий для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также нарушение прав и свобод человека и прав и охраняемых законом интересов юридических лиц. Подобная коллизия порождает неопределенность в вопросах ответственности законодательных органов субъектов Российской Федерации, для устранения которой представляется необходимым установить единые правовые последствия, необходимые для применения роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации в статье 3^1 и пункте 4 статьи 9 Федерального закона № 184.

Закон устанавливает достаточно сложную процедуру роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации, что позволяет предотвратить спонтанность при принятии решения о роспуске, а также предоставляет возможность самому законодательному органу устранить нарушения, являющиеся основанием для его роспуска, и тем самым остановить данную процедуру.

Начинается процедура роспуска с установления соответствующим судом факта противоречия принятого законодательным органом субъекта Российской Федерации Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам. В Федеральном законе № 184 не указывается, какой именно суд должен устанавливать данный факт, а говорится лишь о «соответствующем суде». Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что признать конституцию (устав), закон субъекта Российской Федерации и нормативный правовой акт законодательного органа субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации может только Конституционный Суд Российской Федерации [15], суды общей юрисдикции могут признавать законы субъектов Российской Федерации и иные нормативные правовые акты законодательного органа субъекта Российской Федерации не соответствующими федеральным законам. При этом следует учитывать, что, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федера-

ции, проверка актов, определяющих конституционный статус субъектов Российской Федерации, может быть осуществлена только в порядке конституционного, а не административного или гражданского судопроизводства, т. е. не допускается проверка судами общей юрисдикции конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Суды общей юрисдикции, руководствуясь решениями Конституционного Суда Российской Федерации, вправе по инициативе управомоченных субъектов признавать недействительными положения региональных нормативных актов (в том числе конституций (уставов) субъектов), иными словами, подтверждать утрату ими юридической силы, если они содержат такие же нормы, какие признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации [16; 18; 20].

После вынесения соответствующим судом решения о признании нормативного правового акта законодательного органа субъекта Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации или недействующим, законодательный орган субъекта Российской Федерации должен в течение 6 месяцев или иного установленного в решении суда срока устранить нарушения, т. е. отменить или привести в соответствие с федеральным законодательством свой нормативный акт. Если в течение указанного срока законодательный орган субъекта Российской Федерации не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, то в судебном порядке устанавливается факт неисполнения законодательным органом субъекта Российской Федерации решения суда, а также, что неисполнение решения суда повлекло указанные в Федеральном законе № 184 последствия.

К сожалению, в Федеральном законе № 184 не определен суд, который должен установить указанные факты, а также субъекты обращения в суд для установления таких фактов. Из анализа ряда решений Конституционного Суда Российской Федерации можно сделать вывод о том, что факт неисполнения решения суда и наличие указанных в законе последствий должен устанавливать тот же суд, который давал оценку акта субъекта как противоречащего федеральному законодательству. Субъектами же обращения в суд, как представляется, могут являться те, кто выступал в качестве заявителей в деле о признании нормативного акта законодательного органа субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, недействующим, а также соответствующий прокурор (заместитель прокурора), так как именно на прокуратуру возложена функция надзора за законностью. Кроме того, у судов есть собственное право на осуществление контроля за исполнением своих решений. Признав какой-то акт недействующим, суд в рамках этого права может констатировать неисполнение своего решения и потребовать от соответствующего органа принятия мер к отмене акта [8, с. 32]. Также не ясно, в порядке какого производства суд должен устанавливать факт неисполнения своего решения и факт, что неисполнение решения суда повлекло указанные в законе последствия. Представляется необходимым в процессуальном законодательстве предусмотреть особую категорию дел, которая позволила бы судам устанавливать указанные факты.

Первая реальная попытка привлечения к конституционно-правовой ответственности Государственного Совета Республики Татарстан выявила ряд проблем, связанных с применением норм Федерального закона № 184, регламентирующих процедуру роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации. Во-первых, не установлены пределы несоответствия нормативных правовых актов субъектов федеральному законодательству. На это обстоятельство не раз указывалось в научной литературе [3, с. 25; 5, с. 39; 14, с. 173–175]. И.А. Кравец отмечает, что «для эффективного обеспечения соответствия всех правовых актов конституции нужна ясность в вопросе о том, что означает формулировка «соответствие конституции». Автор предполагает, что данная формула должна иметь нормативное юридическое измерение. Но в то же время она должна опираться на доктринальные положения, которые следует разрабатывать с учетом потребностей общества и необходимости конституционного регулирования политических, экономических, социальных и иных отношений [4, с. 25–26].

Во-вторых, законодательно не закреплено, что следует понимать под массовыми и грубыми нарушениями прав и свобод граждан, под угрозой единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности и ее обороноспособности, единству правового пространства, также не определено, какие препятствия для реализации полномочий федеральных органов государст-

венной власти, органов местного самоуправления, нарушения прав и свобод человека, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц являются достаточными для привлечения законодательного органа субъекта Российской Федерации к конституционно-правовой ответственности.

Отсутствие твердых, однозначных критериев несоответствия законов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству и трудности или невозможность оценки наступления негативных последствий, как справедливо замечает М.М. Курманов, не позволит судам в полной мере объективно принимать решения [7, с. 17].

После установления соответствующим судом факта неисполнения законодательным органом субъекта Российской Федерации решения суда о признании его нормативного правого акта не соответствующим Конституции Российской Федерации или федеральному закону, а также факта, что такое неисполнение повлекло указанные в Федеральном законе № 184 последствия, Президент Российской Федерации выносит предупреждение законодательному органу субъекта Российской Федерации в форме указа.

Вынесение Президентом Российской Федерации предупреждения в адрес законодательного органа субъекта Российской Федерации является, по существу, мерой, которая призвана побудить законодательный орган субъекта Российской Федерации к добровольному исполнению решения суда, способствовать выполнению им конституционных обязанностей и одновременно создает дополнительную гарантию для него в процедуре применения меры конституционно-правовой ответственности.

Следует учитывать, что иногда процедура роспуска законодательного органа может начаться непосредственно с предупреждения Президента Российской Федерации. В соответствии со статьей 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» [11] признание Конституционным Судом Российской Федерации нормативного правового акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом обращения. Таким образом, после официального опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации законодательные органы обязаны выявить в своем законодательстве положения, аналогичные тем, которые признаны неконституционными, и отменить их. Неисполнение этой обязанности, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 19 апреля 2001 г. «По ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г.» [21], влечет конституционно-правовую ответственность в форме роспуска, процедура которого начинается с вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения, а учитывая, что неисполнение решения Конституционного Суда Российской Федерации объективно создает препятствия для обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации основ конституционного строя и полномочий федеральных органов государственной власти, дополнительное, повторное установление иным судом таких обстоятельств для вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения не требуется.

При этом законодательный орган вправе использовать средства судебной защиты, включая обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, направленные на подтверждение конституционности нормативного правового акта и, таким образом, отсутствия у него обязанности его отменить, а также на опровержение иных аргументов по поводу фактов неисполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательный орган субъекта Российской Федерации не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент Российской Федерации вправе принять решение о его роспуске. При этом следует учесть правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, высказанную в Постановлении от 4 апреля 2002 г. № 8-П [17], в соответствии с которой Президент Российской Федерации до принятия решения о роспуске законодательного органа субъекта Российской Федерации

обязан инициировать проведение соответствующих процедур в порядке конституционного судопроизводства, если ранее Конституционный Суд Российской Федерации не осуществлял проверку нормативного акта субъекта Российской Федерации, так как в силу прямого указания Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации выступает в качестве судебной инстанции, уполномоченной окончательно разрешать публично-правовые споры о соответствии Конституции Российской Федерации и федеральным законам нормативных актов субъектов Федерации. Думается, что в указанном Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, вопреки положениям статьи 125 Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», неоправданно расширена компетенция Конституционного Суда Российской Федерации, а именно, закрепляется возможность проверки законов и других нормативных актов субъектов Российской Федерации на соответствие не только Конституции Российской Федерации, но и федеральным законам. Это не позволяет четко провести различие между конституционностью и законностью в разрешении правовых коллизий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. В частности, нет достаточной ясности, какие акты и в каких случаях предполагают проверку Конституционного Суда Российской Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации и (или) федеральному закону. Кроме того, такое положение существенно усложняет и без того непростую процедуру роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации (в том числе с единственностью Конституционного Суда Российской Федерации, рассматривающего массу других дел) [9, с. 11]. Также в пользу нецелесообразности обязательного участия Конституционного Суда Российской Федерации в процедуре роспуска может свидетельствовать и тот факт, что в соответствии со статьей 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» законодательный орган субъекта Российской Федерации, не согласный с решением суда общей юрисдикции о признании его нормативного правового акта противоречащим федеральному законодательству, вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации для подтверждения конституционности своего акта. Если законодательный орган субъекта Российской Федерации не обращается в Конституционный Суд Российской Федерации, то из этого следует, что он признает законность и обоснованность решения суда общей юрисдикции. Зачем же тогда еще раз подтверждать факт нарушения законодательным органом субъекта Российской Федерации федерального законодательства?

Необходимо отметить, что в настоящее время Федеральный закон № 184 не предусматривает участия Федерального Собрания Российской Федерации в процедуре роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации, хотя первоначально федеральный законодатель предоставлял право принимать решение о роспуске законодательного органа субъекта Российской Федерации именно Федеральному Собранию Российской Федерации в форме федерального закона, а Президенту Российской Федерации предоставлялось только право инициировать принятие такого закона. Принятие решения о роспуске в форме федерального закона являлось для законодательного органа одной из гарантий обоснованности такого решения. Конституционный Суд Российской Федерации отметил: «В силу самой Конституции Российской Федерации принятие федерального закона о роспуске законодательного органа субъекта Российской Федерации предполагает участие всех субъектов законодательного процесса, ориентировано на обеспечение необходимого баланса интересов Российской Федерации и ее субъектов и служит повышению степени защиты от произвольного и несоразмерного наступившим последствиям, а также нецелесообразного использования федерального воздействия. Именно в ходе законодательной процедуры должна обсуждаться и гарантироваться соразмерность федерального воздействия негативным последствиям нарушения субъектом Российской Федерации конституционной обязанности следовать Конституции Российской Федерации и федеральным законам» [17].

В юридической литературе наделение Президента Российской Федерации полномочиями по роспуску законодательного органа субъекта Российской Федерации и отстранение Федерального Собрания Российской Федерации от этого процесса вызвало много споров. Наиболее обоснованной представля-

ется позиция тех авторов, которые считают, что такие изменения в процедуре роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации противоречат конституционному принципу разделения властей, а также принципу федерализма [2, с. 10; 23, с. 40]. «Отстранение от процедуры роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации в федеративном государстве Совета Федерации, именно как символа федеративного государства, является недопустимым, — справедливо считает М.М. Курманов, — потому что Совет Федерации должен оценивать, не применяется ли формальное основание для роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации» [6, с. 122]. В споре о конституционности наделения Президента Российской Федерации правом роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации точку должен поставить Конституционный Суд Российской Федерации. Но Конституционный Суд Российской Федерации, осуществляя проверку конституционности Федерального закона № 184 в связи с жалобами ряда граждан, ушел от рассмотрения этого вопроса, прекратив производство в части, касающихся пунктов 4 и 4^1 статьи 9 Федерального закона № 184, которые, собственно, и наделяют Президента Российской Федерации правом роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации [19].

Применять такую меру конституционно-правовой ответственности к законодательному органу субъекта Российской Федерации, как роспуск, имеет право не только Президент Российской Федерации, но и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Федеральный закон № 184 предусматривает два основания для роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Первое основание закреплено в пункте 2 статьи 9 Федерального закона № 184, в соответствии с которым высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе принять решение о роспуске законодательного органа субъекта Российской Федерации в случае неисполнения законодательным органом решения суда, в котором установлено противоречие принятым данным органом конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации или иного нормативного правового акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

По смыслу пункта 2 статьи 9 Федерального закона № 184 основанием роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации является формальное неисполнение решения соответствующего суда о признании нормативного правового акта, принятого законодательным органом субъекта Российской Федерации, не соответствующим Конституции Российской Федерации, федеральным законам и конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, т. е. состав конституционного деликта законодательного органа субъекта Российской Федерации в данном случае является формальным, законодатель не устанавливает в качестве обязательного элемента объективной стороны наличие негативных последствий и причинно-следственной связи между противоправным деянием и последствиями. Думается, что установление формального состава для роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации противоречит статье 3^1 Федерального закона № 184, в которой устанавливается, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность в случае принятия ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации. Федеральный законодатель явно непоследователен и в противоречие статье 3^1 Федерального закона № 184 в пункте 2 статьи 9 этого же закона наделяет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации правом распускать законодательный орган субъекта Российской Федерации лишь по формальному основанию — неисполнения соответствующего решения суда.

Процедура роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской

Федерации, установленная в пункте 2 статьи 9 Федерального закона № 184, более проста, чем процедура его роспуска Президентом Российской Федерации. Начинается она с установления соответствующим судом факта принятия законодательным органом субъекта Российской Федерации конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации или иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации. Соответствующим судом в данном случае может являться: во-первых, Конституционный Суд Российской Федерации, который будет устанавливать факт противоречия конституции (устава) субъекта Российской Федерации, закона субъекта Российской Федерации или иного нормативного акта законодательного органа субъекта Российской Федерации Конституции Российской Федерации; во-вторых, суд общей юрисдикции, который будет устанавливать факт противоречия закона субъекта Российской Федерации или иного нормативного правового акта регионального парламента федеральному закону; в-третьих, конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации, который в соответствии со статей 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации» [12], может создаваться субъектом Российской Федерации, в том числе и для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов законодательного органа субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Федерации. В тех регионах России, где отсутствуют региональные органы конституционной юстиции, конституционный (уставный) нормоконтроль осуществляют суды общей юрисдикции, функционирующие на региональном уровне. Судопроизводство по делам о соответствии конституции (устава) субъекта Российской Федерации, законов субъекта Российской Федерации и иных нормативных правовых актов законодательного органа субъекта Российской Федерации Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, а также конституции (уставу) субъекта Федерации может быть инициировано как самим высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, так и другими уполномоченными органами и лицами.

После вынесения соответствующим судом решения о признании конституции (устава) субъекта Российской Федерации, закона субъекта Российской Федерации или иного нормативного правового акта законодательного органа субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации или федеральному закону, законодательный орган субъекта Российской Федерации должен в течение шести месяцев устранить нарушения, т. е. отменить или привести в соответствие с федеральным законодательством или конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации такой нормативный правовой акт. Если в течение указанного срока законодательный орган субъекта Российской Федерации не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, то высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации самостоятельно устанавливает факт неисполнения решения соответствующего суда и вправе принять решение о его роспуске. Следовательно, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не ограничено не только какими-либо сроками давности для привлечения к ответственности законодательного органа субъекта Российской Федерации (в отличие от Президента Российской Федерации, который может предупреждать парламент субъекта Российской Федерации или принимать решение о его роспуске в течение года), но также подменяет собой суд при установлении факта неисполнения решения соответствующего суда. Федеральный законодатель, однако, не учел, что в соответствии с главой 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [1], указ (постановление) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о роспуске законодательного органа субъекта Российской Федерации может быть оспорен в судебном порядке, вследствие чего суд будет обязан вернуться к процедуре установления факта уклонения законодательного органа субъекта Российской Федерации от исполнения решения суда о признании нормативного правового акта, принятого законодательным органом субъекта Российской Федерации, противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральным законам или конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

Представляется, что позиция федерального законодателя, установившего такую простую процедуру роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации по сравнению с установленной процедурой роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации, не вполне последовательна и логична. Простая процедура роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации усиливает вероятность действий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в своих политических или личностно-субъективных интересах и создает угрозу нарушения баланса властей. Логичнее было бы в Федеральном законе № 184 предоставить право высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации распускать законодательный орган субъекта Российской Федерации только при наличии установленных в судебном порядке последствий, указанных в статье 3^1 Федерального закона № 184, а также закрепить судебную процедуру признания факта уклонения законодательного органа субъекта Российской Федерации от исполнения решения соответствующего суда.

Второе основание роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации закреплено в пункте 2^1 статьи 9 Федерального закона № 184, в соответствии с которым высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе распускать законодательный орган субъекта Российской Федерации, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе законодательный орган субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев подряд не проводил заседания, а вновь избранный — в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе. Таким образом, вторым основанием для роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации является непроведение законодательным органом субъекта Российской Федерации, избранным в правомочном составе, заседаний в течение трех месяцев подряд, или в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе.

Названное основание роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации было закреплено в Федеральном законе № 184 в 2007 г. в связи с принятием Федерального закона от 18 июня 2007 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований» [10]. Причиной принятия названного закона явилась ситуация, когда в нескольких регионах России (Самарская область, Республика Тыва, Республика Дагестан) законодательные органы субъектов Российской Федерации были избраны, но значительное время не проводили заседаний, следовательно, не исполняли своих полномочий. В соответствии с законодательством Российской Федерации законодательный орган субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Он наделен рядом важнейших полномочий в сферах нормативно-правового регулирования, контроля за деятельностью исполнительных органов, в решении важнейших кадровых вопросов и некоторых иных. Если законодательный орган субъекта Российской Федерации в течение продолжительного периода времени не проводит заседания, а значит, и не принимает решения во исполнение своих полномочий, то это может привести к тяжелым социально-экономическим последствиям для населения соответствующего субъекта Российской Федерации, нарушению прав и свобод человека.

В соответствии с пунктами 11 и 11^1 статьи 4 Федерального закона № 184 правомочное заседание законодательный орган субъекта Российской Федерации должен проводить не реже одного раза в три месяца, а вновь избранный законодательный орган субъекта Российской Федерации должен собираться на первое заседание в установленный конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации срок, который не может превышать тридцати дней со дня избрания законодательного органа субъекта Российской Федерации в правомочном составе. Соответственно, непроведение законодательным органом субъекта Российской Федерации заседаний в указанные сроки является нарушением Федерального закона № 184, за которое и предусматривается применение к нему такой меры конституционно-правовой ответственности, как его роспуск. Состав конституционного деликта законода-

тельного органа субъекта Российской Федерации в данном случае является формальным, т. е. для применения конституционно-правовой ответственности не требуется устанавливать наличие каких-либо негативных последствий, что не противоречит статье 3^1 Федерального закона № 184, в которой устанавливается наличие негативных последствий в качестве обязательного элемента объективной стороны только для конституционного деликта, выразившегося в принятии органами государственной власти субъектов нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству.

Вместе с тем конструкция рассматриваемого состава конституционного деликта законодательного органа субъекта Российской Федерации имеет ряд недостатков. Во-первых, не учитываются причины, по которым законодательный орган субъекта Российской Федерации не проводит свои заседания. Представляется необходимым установить, что ответственность законодательного органа субъекта Российской Федерации за непроведение в установленные сроки заседаний может наступать только в том случае, если заседания не проводятся без уважительных причин. Во-вторых, из анализа пункта 11 и пункта 2^1 статьи 9 Федерального закона № 184 вытекает, что достаточно однократного непроведения законодательным органом субъекта Российской Федерации заседания для того, чтобы он был распущен, так как в соответствии с пунктом 11 статьи 4 Федерального закона № 184 заседания законодательный орган субъекта Российской Федерации должен проводить не реже одного раза в три месяца, а пункт 2^1 статьи 9 указанного Закона устанавливает, что если законодательный орган субъекта Российской Федерации не проводит заседания в течение трех месяцев подряд, то высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе его распустить. Представляется целесообразным увеличить срок, в течение которого законодательный орган субъекта Российской Федерации не проводит заседания, чтобы у законодательного органа субъекта Российской Федерации была возможность повторно собраться и провести заседание. Увеличение срока будет являться гарантией для законодательного органа субъекта Российской Федерации в обоснованности его роспуска, так как, думается, что именно неоднократное непроведение законодательным органом субъекта Российской Федерации заседаний в течение достаточно продолжительного времени свидетельствует о его неспособности реализовывать свои полномочия.

При анализе рассматриваемого основания роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации возникает вопрос: целесообразно ли распускать законодательный орган субъекта Российской Федерации и тем самым досрочно прекращать полномочия всех депутатов? Ведь при ситуации, когда законодательный орган субъекта Российской Федерации не проводит заседания из-за отсутствия кворума, могут быть депутаты, которые желают работать, регулярно приходят на заседания, несостоявшиеся по причине, что другие депутаты не явились на заседания. Но, как показывает практика, обычно отсутствие кворума на заседаниях законодательных органов субъектов Российской Федерации продолжительное время связано с тем, что группы депутатов, депутатские фракции покидают заседания или не являются на них в знак протеста с предлагаемым решением того или иного вопроса. Это свидетельствует о том, что депутаты не могут найти компромисса, выработать решение, которое устраивало бы большинство депутатов, представляющих интересы различных групп населения, а это, в свою очередь, свидетельствует о вине всех депутатов в отсутствии кворума на заседании.

Процедура роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации по такому основанию, как непроведение законодательным органом субъекта Российской Федерации в установленные сроки правомочного заседания, в соответствии с пунктом 2^1 статьи 9 Федерального закона № 184, состоит из двух этапов.

Начинается процедура с установления судом факта, что законодательный орган субъекта Федерации не проводил в течение трех месяцев подряд правомочного заседания, а вновь избранный законодательный орган не проводил правомочного заседания в течение трех месяцев со дня его избрания. В Федеральном законе № 184 не указан суд, который должен устанавливать указанный факт. Из анализа законодательства Российской Федерации следует, что таким судом может быть только суд общей юрисдикции. Но в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации не определяется подведомственность таких дел, а также не устанавливается, в рамках какого производства такие дела рассматривают-

ся, что может повлечь невозможность реализации положений пункта 2^1 статьи 9 Федерального закона № 184. Из пункта 2^1 статьи 9 Федерального закона № 184 также не ясно, кто должен обращаться в суд за установлением соответствующего факта. Думается, что субъектом обращения в данном случае должно быть высшее должное лицо субъекта Российской Федерации, поскольку для принятия им решения о роспуске законодательного органа субъекта Российской Федерации необходимо судебное решение, подтверждающее факт непроведения законодательным органом субъекта Российской Федерации в установленные сроки заседания.

После установления соответствующим судом факта, что законодательный орган субъекта Российской Федерации не проводил в установленные сроки заседания, высшее должное лицо субъекта Российской Федерации вправе принять решение о его роспуске. Необходимо отметить, что роспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации является правом, а не обязанностью высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Федеральный закон № 184 установил, что принять решение о роспуске законодательного органа субъекта Российской Федерации высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения соответствующего суда.

Подводя итог рассмотрению вопроса о роспуске законодательного органа субъекта Российской Федерации, можно сделать выводы о том, что законодательная регламентация роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации имеет ряд недостатков, для устранения которых необходимо:

— закрепить в статье 3^1 и пункте 4 статьи 9 Федерального закона № 184 единый перечень правовых последствий, необходимых для роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации;

— установить в Федеральном законе № 184 материальный состав конституционного деликта для роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в связи с неисполнением решения соответствующего суда о признании нормативного правового акта, принятого законодательным органом субъекта Российской Федерации, не соответствующим Конституции Российской Федерации, федеральным законам и конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, т. е. предоставить возможность высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации распускать законодательный орган субъекта Российской Федерации только при наличии установленных в судебном порядке последствий, указанных в статье 3^1 Федерального закона № 184, а также закрепить судебную процедуру признания факта уклонения законодательного органа субъекта Российской Федерации от исполнения решения соответствующего суда;

— при регламентации процедуры роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации по такому основанию, как непроведение им заседаний в течение трех месяцев подряд, или в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе, необходимо уточнить, что применение такой меры возможно только в том случае, если заседания не проводятся без уважительных причин, а также закрепить в Федеральном законе № 184 перечень причин, при наличии которых высшее должное лицо субъекта Российской Федерации не будет иметь право распустить законодательный орган субъекта Российской Федерации на основании непроведения им заседаний в течение трех месяцев подряд.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. (в ред. от 2 июня 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 46. — Ст. 4532; 2013. — № 27. — Ст. 3479.

2. *Дзидзоев Р.М.* Некоторые вопросы федеративной ответственности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. — № 11. — С. 8–11.

3. *Кравец И.А.* Верховенство конституции — принцип конституционализма // Журнал российского права. — 2002. — № 7. — С. 23–37.

4. *Кравец И.А.* Конституционность нормативных правовых актов: доктрина и практика в России // Право и политика. — 2006. — № 8. — С. 23–37.

5. *Курманов М.М.* Актуальные проблемы взаимодействия прокуратуры и законодательного органа субъекта Российской Федерации // Адвокат. — 2005. — № 2. — С. 38–43.

6. *Курманов М.М.* Законодательные органы субъектов Федерации в условиях современных реформ, инициированных Президентом Путиным // Казанский федералист. — 2004. — № 4 (12). — С. 120–125.

7. *Курманов М.М.* Роспуск парламента субъекта Российской Федерации: полномочия Президента Российской Федерации и высшего должностного лица субъекта Федерации // Журнал российского права. — 2004. — № 3. — С. 16–27.

8. *Курманов М.М.* Уклонение законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации от приведения своих актов в соответствие с федеральным законодательством: теория и практика // Конституционное и муниципальное право. — 2004. — № 4. — С. 28–32.

9. *Некрасов С.И.* Конституционно-правовая ответственность субъектов внутрифедеративных отношений в Российской Федерации: специфика состава конституционного деликта, применяемых санкций, классификации // Государство и право. — 2005. — № 8. — С. 5–13.

10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований : федер. закон от 18 июня 2007 г. № 101-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007. — № 26. — Ст. 3074.

11. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 27 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. 5 апреля 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — №13. — Ст. 1447; 2013. — № 14. — Ст. 1637.

12. О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 25 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 1. — Ст. 1; 2012. — № 53 (ч. 1). — Ст. 7572.

13. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 42. — Ст. 5005; 2013. — № 27. — Ст. 3477.

14. *Павлушкин А.В.* Соотношение регионального и федерального законодательства (Материалы научного заседания) // Журнал российского права. — 2000. — № 1. — С. 173–175.

15. По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 25. — Ст. 3004.

16. По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации : постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 6-П // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 16. — Ст. 1774.

17. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея : постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 8-П // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 15. — Ст. 1497.

18. По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 30. — Ст. 3101.

19. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 3. — Ст. 336.

20. По ходатайству Председателя Правительства Республики Карелия о разъяснении Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации и от 11 апреля 2000 года по делу проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2001 г. № 15-О // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 11. — Ст. 1070.

21. По ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 г. № 65-О // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 20. — Ст. 2059.

22. *Степаненко Д.М.* Институт роспуска представительного органа государственной власти в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д., 2007. — 26 с.

23. *Черепанов В.А.* Конституционная законность и реформа региональной власти // Казанский федералист. — 2004. — № 4 (12). — С. 40.

ББК 67.400.6

А.А. Чиркова

О квазитерриториальной природе избирательных комиссий субъектов Российской Федерации

В статье рассматривается место избирательной комиссии субъекта Российской Федерации и территориальных избирательных комиссий в системе избирательных комиссий. Прослеживаются взаимосвязи избирательной комиссии субъекта Российской Федерации и территориальных избирательных комиссий с иными элементами такой системы, делается вывод об их квазитерриториальной природе.

Ключевые слова: избирательные комиссии; система государственных органов; территориальный орган; квазитерриториальный орган.

Значимость избирательных комиссий как особого вида государственных органов предопределена их особой функциональной ролью — организацией и проведением выборов и референдумов с целью формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также выяснения мнения населения по наиболее значимым вопросам государственного управления и местного самоуправления.

Избирательные комиссии, обеспечивающие периодическое проведение выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления, представляют собой стройную и гибкую систему, адаптированную к выборам органов федерального, регионального и местного уровней и способную функционировать в независимом режиме. Как всякая сложная социальная система, она является слаженным, живым организмом, части которого (избирательные комиссии) взаимодействуют друг с другом строго по правилам, установленным в законах о выборах. Взаимоотношения избирательных комиссий внутри самой системы строятся с учетом федеративного устройства Российской Федерации [6, с. 208].

Федеративный характер устройства государства предопределяет двухуровневое устройство системы органов государственной власти. При этом самостоятельность системы органов государственной власти субъектов РФ является одним из принципов построения системы органов государственной власти в целом. Сложность устройства системы органов государственной власти в федеративном государстве проявляется, с одной стороны, в функциональном единстве органов государственной власти, входящих в подсистемы разного уровня, а с другой — в их организационной независимости. В связи с этим может возникнуть закономерный вопрос о том, возможно ли рассматривать органы государственной власти субъекта РФ в качестве территориальных органов государственной власти Российской Федерации, в том числе избирательные комиссии субъектов РФ в качестве территориальных органов Центральной избирательной комиссии РФ.

В статье 20 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [17] (далее — ФЗ № 67) представлен полный перечень видов избирательных комиссий, действующих в Российской Федерации: Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные избирательные комиссии, участковые избирательные комиссии. В настоящее время каждый из представленных видов избирательных комиссий формируется на постоянной основе [5]. Вместе с тем окружные избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии в период между избирательными кампаниями фактически не действуют (не принимают решения), а также не имеют постоянного штата работников. Тем самым, указанные особенности свидетельствуют о непро-

фессиональном характере деятельности окружных и участковых избирательных комиссий. В статье мы рассмотрим статус избирательной комиссии субъекта РФ и территориальных избирательных комиссий, поскольку только они являются постоянно действующими государственными органами субъектов РФ.

Избирательные комиссии не образуют централизованную систему для проведения всех выборов в Российской Федерации. Федеральные законы о выборах устанавливают соподчиненность и распределение полномочий между комиссиями только применительно к проведению выборов в федеральные органы государственной власти. Так, Центральная избирательная комиссия РФ является вышестоящей комиссией для всех других только при проведении выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации. Взаимосвязи и полномочия избирательных комиссий при выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Таким образом, при проведении выборов действует строго определенная система избирательных комиссий, структура которой определяется уровнем и видом выборов [6, с. 209].

Вопросы о правовом статусе избирательных комиссий, их положении как элементов системы являются предметом обсуждения на страницах научной литературы [1; 7; 3; 4; 18].

Конституция РФ в части 3 статьи 3 говорит о том, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Этому конституционному положению корреспондирует организационная деятельность избирательных комиссий, в том числе, созданных субъектами РФ, которые обеспечивают подготовку и проведение выборов. В статье 32 Конституции РФ определены основы избирательного права граждан и права на участие в референдуме. Так, согласно части 2 статьи 32 граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Тем самым возникает корреспондирующая обязанность, в том числе и органов государственной власти субъекта РФ, обеспечить реализацию этого права. Следовательно, органы государственной власти субъекта РФ обязаны сформировать избирательные комиссии в порядке, предусмотренном законами и принять все необходимые меры по реализации их деятельности [2, с. 10].

Внутренние взаимосвязи системы избирательных комиссий, существующие при проведении конкретных выборов, позволяют говорить о ней как о ведомственной подсистеме. Ведомственная подсистема есть множество органов государственной власти, образованных по различным основаниям, целостность которого достигается путем слаженного функционировании в рамках поставленной цели, а также внутренними взаимосвязями в иерархической структуре. Суть структурного устройства ведомственной подсистемы состоит в целостном единстве взаимосвязанных высшего (центрального) органа государственной власти и его территориальных органов. Охарактеризуем статус избирательной комиссии субъекта РФ и территориальных избирательных комиссий субъекта РФ с тем, чтобы определить их местоположение в системе избирательных комиссий посредством организационных и функциональных связей с другими избирательными комиссиями с целью ответа на вопрос, можно ли рассматривать избирательную комиссию субъекта РФ и территориальные избирательные комиссии субъекта РФ в качестве территориальных органов других избирательных комиссий.

Для признания органа в качестве территориального необходимо установить наличие следующих признаков:

1) разграничение полномочий между предполагаемым территориальным органом государственной власти и высшим (центральным) органом государственной власти ведомственной подсистемы.

Данный признак означает то, что реализация определенной государственной функции происходит посредством ведомственной подсистемы государственных органов, состоящей как из высшего (центрального), так и его территориальных органов. Подобное строение подсистемы предполагает обязательное распределение полномочий между высшим (центральным органом) и территориальными органами. Основная масса полномочий, которые требуют приближения к населению, ложится именно на территориальные органы, причем самого низового звена. Высший (центральный) орган государственной власти фактически реализует в процессе своей деятельности функции общего руководства и контроля относительно нижестоящих органов ведомственной подсистемы;

2) наличие признаков иерархической взаимосвязи между предполагаемым территориальным органом государственной власти и высшим (центральным) органом государственной власти, которая проявляется в следующем:

а) руководитель территориального органа государственной власти назначается высшим (центральным) органом государственной власти (или при его участии);

б) высший (центральный) орган государственной власти имеет право издавать предписания, обязательные для исполнения территориальными органами государственной власти;

в) высший (центральный) орган государственной власти вправе отменить решение территориального органа государственной власти;

3) невозможность функционирования предполагаемого территориального органа государственной власти вне ведомственной подсистемы, т. е. без высшего (центрального) органа государственной власти, иначе говоря, можно ли считать избирательную комиссию субъекта РФ в качестве территориального органа Центральной избирательной комиссии РФ, а территориальные избирательные комиссии — в качестве территориальных органов избирательной комиссии субъекта РФ.

Только наличие всех перечисленных признаков в совокупности позволит признать тот или иной государственный орган территориальным.

1. *Избирательные комиссии обладают собственной компетенцией, при этом круг их полномочий изменяется в зависимости от уровня и вида выборов*. Так, избирательная комиссия субъекта РФ самостоятельно осуществляет полномочия при организации и проведении выборов в органы государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления на территории субъекта РФ. Согласно пункту 1 статьи 23 ФЗ № 67 избирательная комиссия субъекта РФ является государственным органом субъекта РФ, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов на территории субъекта РФ в соответствии с компетенцией, установленной федеральным и региональным законодательством. Например, на основании части 1 статьи 5 Закона Иркутской области от 18 июля 2008 года № 51-ОЗ «Об Избирательной комиссии Иркутской области» [14] Избирательная комиссия Иркутской области является государственным органом Иркутской области, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов на территории Иркутской области в соответствии с компетенцией, установленной федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами Иркутской области. На основании части 1 статьи 15 Закона Иркутской области от 6 апреля 2011 г. № 18-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области» [9] подготовку и проведение выборов депутатов Законодательного Собрания Иркутской области осуществляют: Избирательная комиссия Иркутской области; окружные избирательные комиссии; территориальные избирательные комиссии; участковые избирательные комиссии. На указанные избирательные комиссии возлагается обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан на выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области и контроль за соблюдением указанных прав в пределах их полномочий, установленных ФЗ № 67 и вышеприведенным Законом Иркутской области. При этом часть 3 статьи 15 указанного Закона Иркутской области прямо говорит о том, что Избирательная комиссия Иркутской области является вышестоящей для окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий, действующих на территории Иркутской области. Таким образом, в данном случае можно говорить о самостоятельности Избирательной комиссии субъекта РФ, ее собственной компетенции и независимости от Центральной избирательной комиссии РФ при осуществлении полномочий.

В то же время при проведении выборов в федеральные органы государственной власти избирательная комиссия субъекта РФ занимает подчиненное положение по отношению к Центральной избирательной комиссии РФ. Так, согласно части 1 статьи 18 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [8] подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы, обеспечение реализации и защиту избирательных прав граждан осуществляют следующие избирательные комиссии, перечисленные в порядке от вышестоящих к нижестоящим: Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные избирательные комиссии, участковые избирательные комиссии. Таким образом, при организации и проведении выборов в федеральные органы власти и Избирательная комиссия субъ-

екта РФ, и территориальные избирательные комиссии субъекта РФ входят в единую централизованную систему и подчинены Центральной избирательной комиссии РФ.

Пункт 1 статьи 26 ФЗ № 67 говорит о том, что положение территориальных комиссий в системе государственных органов в субъектах РФ определяется законами субъекта РФ. В соответствии со статьей 2 закона Иркутской области от 11 июля 2008 года № 41-оз «О территориальных избирательных комиссиях Иркутской области» [12], территориальные избирательные комиссии формируются для обеспечения реализации и защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ, организации, подготовки и проведения выборов и референдумов на соответствующей территории Иркутской области.

Территориальные избирательные комиссии осуществляют полномочия в пределах, установленных федеральными и региональными законами. Вышеприведенные примеры положений законодательства о проведении выборов как в органы государственной власти субъекта РФ, так и в органы государственной власти РФ свидетельствуют о статусе территориальных избирательных комиссий как нижестоящих в иерархии системы избирательных комиссий соответствующего уровня выборов. Но при выборах органов местного самоуправления территориальная избирательная комиссия может занимать главенствующее место в соответствующей системе избирательных комиссий и приобрести статус вышестоящей. Необходимо сделать уточнение, что такой статус территориальная избирательная комиссия может приобрести в случае возложения на нее полномочий муниципальной избирательной комиссии. Например, согласно части 10 статьи 28 Закона Иркутской области от 11 ноября 2011 года № 116-ОЗ «О муниципальных выборах в Иркутской области» [10] полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию по решению Избирательной комиссии Иркутской области в следующих случаях: на основании обращения представительного органа этого муниципального образования; создания вновь образованного муниципального образования; отсутствия представительного органа муниципального образования. В таких случаях система избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования будет иметь следующий вид: территориальная избирательная комиссия, окружные избирательные комиссии (если выборы проводятся с применением мажоритарной или смешанной избирательных систем), участковые избирательные комиссии. А при выборах главы муниципального образования систему избирательных комиссий составляют: территориальная избирательная комиссия; участковые избирательные комиссии.

2. *Уровень и вид выборов предопределяют не только компетенцию и место той или иной избирательной комиссии в иерархии, образуемой этими органами, но также взаимосвязи между ними.*

Во-первых, связи организационного характера между избирательной комиссией субъекта РФ и Центральной избирательной комиссией РФ проявляются в исключительных случаях. Так, по общему правилу пункта 5 статьи 23 ФЗ № 67 избирательная комиссия субъекта РФ формируется с участием высшего законодательного (представительного) органа и высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа). В частности, согласно части 5 статьи 6 Закона Республики Тыва от 5 февраля 2001 года № 777 «Об Избирательной комиссии Республики Тыва» [15] формирование Избирательной комиссии Республики Тыва осуществляется на паритетной основе: 6 членов назначаются Председателем Правительства Республики Тыва, 6 членов — Палатой представителей Великого Хурала Республики Тыва.

Однако в случаях, предусмотренных пунктом 7 статьи 22 ФЗ № 67, если уполномоченные органы государственной власти не назначат состав или часть состава комиссии в срок, установленный законом, либо если на соответствующей территории отсутствует указанный орган государственной власти, либо если соответствующая комиссия не сформирована, состав или часть состава избирательной комиссии субъекта РФ назначается Центральной избирательной комиссией РФ.

Организационные взаимосвязи между избирательной комиссией субъекта РФ и территориальными избирательными комиссиями непосредственно закреплены в региональных законах. В законах субъектов РФ содержатся положения о том, что Избирательная комиссия субъекта РФ наделена правом формирования территориальных избирательных комиссий, утверждения их перечня, решения кадровых вопросов. Например, согласно пункту 7

части 12 статьи 5 Закона Республики Алтай от 19 февраля 2013 года № 3-РЗ «Об избирательных комиссиях в Республике Алтай» [16] Избирательная комиссия Республики Алтай утверждает перечень территориальных комиссий, формирует их составы, назначает и освобождает от обязанностей председателей территориальных комиссий.

Во-вторых, согласно пункту 10 статьи 20 ФЗ № 67 решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих комиссий. Согласно части 11 статьи 29 Закона Республики Тыва от 9 июля 2003 года № 355 ВХ-1 «О системе избирательных комиссий в Республике Тыва» [11] решения Избирательной комиссии Республики Тыва, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для избирательной комиссии муниципального образования, территориальной комиссии, участковой комиссии. Или согласно части 4 статьи 3 Закона Иркутской области «О территориальных избирательных комиссиях Иркутской области» решения суда, а также решения вышестоящей избирательной комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для исполнения соответствующей территориальной избирательной комиссией. Далее часть 1 статьи 6 вышеуказанного закона говорит о том, что решения территориальных избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для нижестоящих избирательных комиссий.

В-третьих, пункт 11 статьи 20 ФЗ № 67 содержит положение, согласно которому решение комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом. При этом вышестоящая комиссия вправе принять решение по существу вопроса или направить нижестоящей комиссии, решение которой было отменено, соответствующие материалы на повторное рассмотрение. В случае, если нижестоящая комиссия повторно не рассмотрит вопрос, решение по существу данного вопроса вправе принять вышестоящая комиссия. Например, согласно части 4 статьи 29 Закона Республики Хакасия от 25 мая 1999 года № 61 «Об Избирательной комиссии Республики Хакасия» [13] решение Избирательной комиссии Республики Хакасия, принятое при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации, противоречащее Конституции РФ, федеральным законам либо принятое с превышением установленных полномочий, подлежит отмене Центральной избирательной комиссией РФ или судом.

Проанализировав статус избирательной комиссии субъекта РФ и территориальных избирательных комиссий, можно сделать следующий вывод. Избирательная комиссия субъекта РФ занимает в системе избирательных комиссий положение нижестоящей избирательной комиссии относительно Центральной избирательной комиссии РФ при выборах в федеральные органы государственной власти. В этом случае избирательную комиссию субъекта РФ можно рассматривать в качестве территориального органа государственной власти Центральной избирательной комиссии РФ. При проведении выборов в органы государственной власти субъекта РФ избирательная комиссия субъекта РФ приобретает статус вышестоящей избирательной комиссии и тем самым выступает в качестве высшего органа, возглавляя систему избирательных комиссий, организующих и обеспечивающих подготовку и проведение выборов соответствующего уровня.

Аналогичный вывод применим и для территориальных избирательных комиссий субъекта РФ. Взаимосвязи в системе избирательных комиссий и полномочия территориальных избирательных комиссий меняются в зависимости от уровня и вида выборов. При выборах в федеральные и региональные органы государственной власти территориальные избирательные комиссии занимают подчиненное положение относительно Центральной избирательной комиссии РФ и избирательной комиссии субъекта РФ. В этом случае территориальные избирательные комиссии можно рассматривать в качестве территориальных органов Центральной избирательной комиссии РФ и Избирательной комиссии субъекта РФ соответственно. Но при проведении муниципальных выборов территориальная избирательная комиссия может возглавлять систему избирательных комиссий соответствующего уровня и, тем самым, выступать в качестве высшего органа, возглавляя систему избирательных комиссий, организующих и обеспечивающих подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления.

Таким образом, учитывая специфику непостоянства статуса избирательной комиссии субъекта РФ и территориальных избирательных в зависимости от внешних условий осу-

ществления полномочий, можно сказать, что данные органы лишь отчасти удовлетворяют признакам территориальных органов. Учитывая вышеизложенное, их можно охарактеризовать как квазитерриториальные органы Центральной избирательной комиссии РФ и Избирательной комиссии субъекта РФ соответственно. Квазитерриториальным государственным органом является такой, который при осуществлении полномочий в определенных сферах выступает как полностью самостоятельный, вне взаимосвязи с каким-либо высшим (центральным) органом, а при осуществлении полномочий в других случаях — как иерархически подчиненный вышестоящему (центральному) органу ведомственной подсистемы, осуществляющий часть его полномочий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алиев Т.Т., Аничкин И.М.* Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации // Современное право. — 2012. — № 5. — С. 61–65.

2. *Андриянов В.Н.* Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации: правовой статус, деятельность. — Иркутск : Изд-во ИГУ, 1998. — 122 с.

3. *Белоусова Е.В.* Избирательная комиссия муниципального образования — муниципальный орган с неопределенным статусом // Российский юридический журнал. — 2010. — № 4. — С. 84–91.

4. *Бузин А.Ю.* Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М, 2004. — 25 с.

5. *Игнатенко В.В.* Место и роль участковых избирательных комиссий в системе избирательных комиссий в Российской Федерации // Избирательное право. — 2013. — № 2 (22). — С. 46–58.

6. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / отв. ред. А.В. Иванченко. — М. : НОРМА, 1999. — 841 с.

7. *Князев С.Д.* Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: перспективы развития // Журнал российского права. — 1999. — № 10. — С. 36–45.

8. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 21. — Ст. 1919; 2013. — № 27. — Ст. 3439.

9. О выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области : закон Иркутской области от 6 апреля 2011 г. № 18-ОЗ (в ред. от 30 мая 2013 г.) // Областная. — 2011. — 20 апр.; 2013. — 31 мая.

10. О муниципальных выборах в Иркутской области : закон Иркутской области от 11 ноября 2011 г. № 116-ОЗ (в ред. от 25 апреля 2013 г.) // Областная. — 2011. — 14 нояб.; 2013. — 26 апр.

11. О системе избирательных комиссий в Республике Тыва : закон Республики Тыва от 9 июля 2003 г. № 355 ВХ-1(в ред. от 11 января 2013 г.) // Тувинская правда. — 2003. — 3 авг.; Нормативные акты Республики Тыва. Приложение к газете «Тувинская правда». — 2013. — 31 янв.

12. О территориальных избирательных комиссиях Иркутской области : закон Иркутской области от 11 июля 2008 г. № 41-оз (в ред. от 11 мая 2012 г.) // Областная. — 2008. — 18 июля; 2012. — 25 мая.

13. Об Избирательной комиссии Республики Хакасия : закон Республики Хакасия от 25 мая 1999 г. № 61 (в ред. от 22 октября 2013 г.) // Вестник Хакасии. — 1999. — 1 июня; Хакасия. — 2013. — 26 окт.

14. Об Избирательной комиссии Иркутской области : закон Иркутской области от 18 июля 2008 г. № 51-ОЗ (в ред. от 11 мая 2012 г.) // Областная. — 2008. — 28 июля; 2012. — 25 мая.

15. Об Избирательной комиссии Республики Тыва : закон Республики Тыва от 5 февраля 2001 г. № 777 (в ред. от 11 июня 2013 г.) // Тувинская правда. — 2001. — 31 июля; Нормативные акты Республики Тыва. Приложение к газете «Тувинская правда». — 2013. — 16 июля.

16. Об избирательных комиссиях в Республике Алтай : закон Республики Алтай от 19 февраля 2013 г. № 3-РЗ (в ред. от 28 мая 2013 г. № 25-РЗ) // Звезда Алтая. — 2013. — 5 марта; 2013. — 13 июня.

17. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г., с изм. от 10 октября 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253; 2013. — № 27. — Ст. 3477.

18. *Петухов Ю.Ф.* Особенности правового статуса избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в условиях реформирования избирательного законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М, 2003. — 23 с.

ББК 67.405.1

М.А. Васильева

Отдельные аспекты расторжения трудовых договоров с муниципальными служащими в случае нарушения правил их заключения

В статье дается анализ практики применения отдельных оснований прекращения трудового договора с муниципальными служащими.

Ключевые слова: муниципальная служба; муниципальные служащие; нарушение правил заключения трудовых договоров; квалификационные требования к уровню профессионального образования; стаж муниципальной службы; стаж по специальности.

К основным нормативным правовым актам, регламентирующим вопросы муниципальной службы, относятся Трудовой кодекс Российской Федерации [14] (далее — ТК РФ), Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [2] (далее — Федеральный закон о муниципальной службе), а также законы субъектов Российской Федерации о муниципальной службе.

В соответствии со статьей 11 ТК РФ на муниципальных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о муниципальной службе.

Согласно части 2 статьи 3 Федерального закона о муниципальной службе на муниципальных служащих действие трудового законодательства распространяется с особенностями, предусмотренными этим Федеральным законом.

Основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим установлены в части 1 статьи 19 названного Федерального закона. Данная норма предусматривает, что, помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных ТК РФ, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случаях, определенных в пунктах 1–4. Таким образом, законодателем определены общие и дополнительные основания для расторжения трудового договора.

Поскольку перечень оснований для расторжения трудового договора с муниципальным служащим является достаточно обширным, в рамках данного исследования представляется необходимым проанализировать одно из общих оснований прекращения трудового договора, предусмотренное пунктом 11 части первой статьи 77 ТК РФ, — нарушение установленных названным Кодексом или иным федеральным законом правил заключения трудового договора, если это нарушение исключает возможность продолжения работы (статья 84 ТК РФ).

В силу статьи 1 Федерального закона о муниципальной службе отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, являются предметом его регулирования. В связи с этим для того чтобы определить, что же будет являться нарушением правил заключения трудового договора, необходимо обратиться к названному Федеральному закону.

Согласно части 1 статьи 16 Федерального

закона о муниципальной службе на муниципальную службу вправе поступать граждане: 1) достигшие возраста 18 лет; 2) владеющие государственным языком Российской Федерации; 3) соответствующие квалификационным требованиям, установленным в соответствии с названным Федеральным законом для замещения должностей муниципальной службы; 4) при отсутствии обстоятельств, указанных в статье 13 данного Федерального закона в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой.

На практике к наиболее распространенным случаям нарушения правил заключения трудовых договоров с муниципальными служащими относится несоблюдение при поступлении на муниципальную службу квалификационных требований к уровню профессионального образования, а также к стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности.

Как установлено частью 2 статьи 9 Федерального закона о муниципальной службе, квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами. В свою очередь, органы местного самоуправления принимают эти акты на основе законов субъектов Российской Федерации, в которых определены типовые квалификационные требования.

В Иркутской области типовые квалификационные требования содержатся в статье 5 Закона Иркутской области от 15 октября 2007 г. № 88-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» [10]. В качестве требований к уровню профессионального образования в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы определено наличие высшего профессионального образования или среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

Таким образом, отсутствие у муниципального служащего необходимого уровня профессионального образования будет являться основанием для расторжения трудового договора на основании пункта 11 части первой статьи 77 ТК РФ.

В подобном случае при формулировании в приказе об увольнении основания увольнения может возникнуть сложность в определении того, к какому из указанных в статье 84 ТК РФ случаев будет относиться заключение трудового договора с муниципальным служащим с подобными нарушениями закона: 1) к отсутствию соответствующего документа об образовании и (или) о квалификации, если выполнение работы требует специальных знаний в соответствии с федеральным законом или иным нормативным правовым актом (абзац 4 статьи 84 ТК РФ); или 2) к другим случаям, предусмотренным федеральными законами (абзац 7 части 1 статьи 84 ТК РФ).

Применение в данной ситуации абзаца 4 статьи 84 ТК РФ, полагаем, будет обоснованным в том случае, если в законе субъекта Российской Федерации установлено требование не только к уровню профессионального образования, но и к его направленности. Согласно пункту 25 статьи 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [7] (далее — Федеральный закон об образовании) направленность (профиль) образования — это ориентация образовательной программы на конкретные области знания и (или) виды деятельности, определяющая ее предметно-тематическое содержание, преобладающие виды учебной деятельности обучающегося и требования к результатам освоения образовательной программы. К примеру, если для замещения должности муниципальной службы требуется наличие высшего юридического образования, а служащий имеет высшее педагогическое образование, то нарушение правил заключения трудового договора будет заключаться в отсутствии соответствующего документа о юридическом образовании, поскольку само по себе высшее образование не обязательно свидетельствует об обладании специальными знаниями, которые необходимы для замещения определенной должности муниципальной службы.

Вместе с тем, в случае если муниципальный служащий не имеет необходимого уровня профессионального образования (например, среднее профессиональное вместо высшего), а требования к направленности образования законом не определены, трудовой договор с ним подлежит прекращению со ссылкой на абзац 7 части 1 статьи 84 ТК РФ и нормы Федерального закона о муниципальной службе. Абзац 4 части 1 данной статьи в этом случае не может быть применен, поскольку в нем идет речь о наличии специальных знаний у работника, а не об уровне его образования (уровни общего и профессионального образования установлены в пунктах 4, 5 части 1 статьи 10 Федерального закона об образовании).

Кроме того, некоторыми практиками высказывается точка зрения о том, что замещение лицом должности муниципальной службы в отсутствие необходимого уровня образования является «нарушением, не влекущим прекращения с ним трудовых отношений» [13, с. 64]. Однако и анализ вышеприведенных норм действующего законодательства, и складывающаяся судебная практика указывают на обратное. Так, в частности, определением Сахалинского областного суда от 16 апреля 2013 г. оставлено без изменения решение Поронайского городского суда, в соответствии с которым истице К. отказано в удовлетворении искового заявления к администрации муниципального образования городского округа «Вахрушев» о восстановлении на работе, переоформлении трудового договора, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда, замене трудовой книжки дубликатом. При рассмотрении данного гражданского дела судом установлено, что истец, замещавшая должность муниципальной службы — главного специалиста отдела экономики жилищно-коммунального хозяйства и муниципального заказа, уволена на основании пункта 11 части 1 статьи 77 ТК РФ в связи с отсутствием у нее документа о высшем профессиональном образовании. Истец считала увольнение незаконным, так как в течение нескольких лет отсутствие документа об образовании не имело значения для выполнения работы главного специалиста. Суд апелляционной инстанции указал, что К., не имея высшего профессионального образования, не соответствует квалификационным требованиям, предъявляемым в соответствии с правовыми нормами к лицу, замещающему главную должность муниципальной службы. С учетом этого произведенное увольнение также признано законным [9].

Аналогичная судебная практика существует в Пензенской, Камчатской областях, Республике Коми [4; 8; 5].

В Иркутской области складывается практика привлечения глав муниципальных образований к административной ответственности по статье 5.27 КоАП РФ [1] за нарушение законодательства о труде в части непринятия мер к расторжению трудовых договоров на основании статьи 84 ТК РФ с муниципальными служащими, не имеющими необходимого уровня образования. Так, при проведении проверки исполнения законодательства о муниципальной службе в администрациях ряда муниципальных образований прокуратура Аларского района Иркутской области установила, что на должности начальников финансовых отделов были назначены лица, не имеющие высшего профессионального образования. Соответствующие должности муниципальной службы в силу главы 1 подраздела 2 раздела 4 Приложения 1 к Закону Иркутской области от 15 октября 2007 г. № 89-03 «О реестре должностей муниципальной службы в Иркутской области и соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Иркутской области» [6] относятся к категории ведущих должностей. Согласно пункту 1 части 1 статьи 5 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» [10] для замещения ведущих должностей муниципальной службы необходимо наличие высшего профессионального образования. По выявленным фактам нарушений законодательства прокурор Аларского района не только внес представления об их устранении, но и возбудил в отношении глав администраций сельских поселений дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 5.27 КоАП РФ. Государственная инспекция труда в Иркутской области, рассмотрев постановления прокурора, согласилась с тем, что имеет место нарушение законодательства о труде, и назначила виновным лицам административные наказания в виде штрафа. В результате принятых мер прокурорского реагирования на основании части 2 статьи 84 ТК РФ начальники финансовых отделов администраций сельских поселений были переведены на нижестоящие должности муниципальной службы [3].

Существует ряд неопределенностей при прекращении с муниципальными служащими трудовых договоров по причине отсутствия у них на момент поступления на муниципальную службу требуемого стажа муниципальной службы (государственной службы) или стажа работы по специальности.

Во-первых, из буквального смысла нормы, содержащейся в части 1 статьи 9 Федерального закона о муниципальной службе, следует, что для замещения должности муниципальной службы требуется либо стаж муниципальной службы (государственной службы), либо стаж работы по специальности. При этом законом не предусмотрена возможность суммирования этих видов стажа для признания его

в совокупности необходимым для исполнения должностных обязанностей. К примеру, согласно статьи 5 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» в органах местного самоуправления, аппаратах избирательных комиссий городских округов, муниципальных районов и городских поселений с численностью населения свыше 10 000 человек для замещения высших должностей муниципальной службы необходимо не менее четырех лет стажа муниципальной службы (государственной службы) или не менее пяти лет стажа работы по специальности. Возникает вопрос, будет ли в данном случае соответствовать требованиям закона наличие 2 лет стажа муниципальной службы и 3 лет стажа работы по специальности (в совокупности 5 лет). Если исходить из того, что в вышеуказанной норме закона употреблен разделительный союз «или», то такой стаж не будет отвечать квалификационным требованиям. Вместе с тем непризнание подобного стажа необходимым не в полной мере отвечало бы основным принципам муниципальной службы, поскольку ограничивало бы равный доступ граждан к муниципальной службе. Кроме того, наличие такого стажа в полной мере отвечает принципу профессионализма и компетентности муниципальных служащих.

Во-вторых, на практике зачастую возникают сложности в определении того, что относится к стажу работы по специальности. Несмотря на то, что понятие «стаж работы по специальности» используется и Федеральным законом о муниципальной службе, и ТК РФ, его определение в этих нормативных правовых актах не дано.

В соответствии с ОК 009-2003 Общероссийским классификатором специальностей по образованию, утвержденным Постановлением Госстандарта РФ от 30 сентября 2003 г. № 276-ст [12], под специальностью понимают совокупность знаний, умений и навыков, приобретенных в результате образования и обеспечивающих постановку и решение определенных профессиональных задач.

Исходя из этого, можно попытаться предложить следующее определение стажа работы по специальности.

Стаж работы по специальности — это период работы лица с соответствующим уровнем профессионального образования, в результате получения которого им приобретены знания, умения и навыки, обеспечивающие постановку и решение определенных профессиональных задач.

Схожая точка зрения высказана Верховным Судом Российской Федерации в Определении от 25 июня 2010 г. № 56-В10-2 по гражданскому делу по заявлению и.о. прокурора Красноармейского района Приморского края о признании недействительным распоряжения администрации Красноармейского муниципального района от 14 июля 2009 г. № 31 л/с о назначении К. заместителем главы администрации Красноармейского муниципального района. В этом определении Суд указал, что стаж работы по специальности для претендента на занятие должности муниципальной службы исчисляется с момента завершения обучения в высшем учебном заведении. В связи с чем судом первой инстанции, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, правильно признан необоснованным довод К. о том, что стаж работы по специальности, необходимый для занятия должности муниципальной службы, может быть выработан и до получения высшего образования, а также после его получения, но на работе не по специальности, полученной в высшем учебном заведении [11].

С учетом рассмотренных проблем в сфере прекращения трудовых договоров с муниципальными служащими представляется целесообразным законодательно урегулировать все эти вопросы.

Кроме того, логично было бы включить отсутствие необходимого уровня профессионального образования, а также стажа муниципальной службы (государственной службы) или стажа работы по специальности в перечень оснований для расторжения трудового договора с муниципальным служащим в части 1 статьи 19 Федерального закона о муниципальной службе. Это позволило бы на практике избежать большого количества рассмотренных нарушений трудового законодательства, законодательства о муниципальной службе при прохождении муниципальной службы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30 сентября 2013 г.) // Российская газета. — 2001. — 31 дек.; 2013. — 4 окт.

2. О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 2 июля 2013 г.) // СЗ РФ. — 2007. — № 10 — Ст. 1152; 2013. — № 27. — Ст. 3477.

3. О положительном опыте работы : информационное письмо прокуратуры Иркутской области от 18 марта 2009 г. № 7/2-23-09. Документ опубликован не был // Архив прокуратуры Иркутской области. — 2009.

4. О признании незаконным бездействия Администрации г. Заречного Пензенской области, выразившегося в сохранении трудовых отношений в должности с муниципальным служащим М.А.В., не соответствующим квалификационным требованиям, предъявляемым к соответствующей муниципальной должности : решение Зареченского городского суда Пензенской области от 17 ноября 2010 г. № 2-996/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

5. О признании незаконным приказа (распоряжения) руководителя Администрации городского поселения «Троицко-Печорск» о приеме Игнатовой Натальи Михайловны на работу, обязании прекратить трудовой договор, заключенный с Игнатовой Натальей Михайловной : решение Троицко-Печорского районного суда Республики Коми от 2 июля 2013 г. № 2-235/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

6. О Реестре должностей муниципальной службы в Иркутской области и соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Иркутской области : закон Иркутской области от 15 октября 2007 г. № 89-оз (ред. от 27 июня 2012 г.) // Областная. — 2007. — 19 окт.; 2012. — 4 июля.

7. Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 23 июля 2013 г.) // СЗ РФ. — 2012. — № 53 (ч. 1). — Ст. 7598; 2013. — № 30 (ч. 1). — Ст. 4036.

8. Об оставлении без изменения решения Карагинского районного суда Камчатского края от 13 марта 2013 года об отказе в удовлетворении исковых требований Захарова Евгения Геннадьевича к администрации Карагинского муниципального района о восстановлении на работе, оплате времени вынужденного прогула и компенсации морального вреда : определение Камчатского областного суда от 20 июня 2013 г. № 33-840/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

9. Об оставлении без изменения решения Поронайского городского суда по иску Кистрица к администрации муниципального образования городского округа «Вахрушев», администрации Поронайского городского округа о восстановлении на работе, переоформлении трудового договора, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда, замене трудовой книжки дубликатом : определение Сахалинского областного суда от 16 апреля 2013 г. № 33-941/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

10. Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области : закон Иркутской области от 15 октября 2007 г. № 88-оз (ред. от 15 июля 2013 г.) // Областная. — 2007. — 19 окт.; 2013. — 24 июля.

11. Об удовлетворении заявления о признании недействительным распоряжения о назначении заместителя главы администрации муниципального района : определение Верховного Суда РФ от 25 июня 2010 г. № 56-В10-2 // СПС «КонсультантПлюс».

12. ОК 009-2003. Общероссийский классификатор специальностей по образованию : постановление Госстандарта РФ от 30 сентября 2003 г. № 276-ст (ред. от 31 марта 2010 г.). — М. : Издательство стандартов, 2003.

13. *Савин С.* Уволить нельзя оставить // Глава местной администрации. — 2011. — № 2. — С. 64–65.

14. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 23 июля 2013 г.) // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 3 ; 2013. — № 30 (ч. 1). — Ст. 4037.

ББК 67.407

И.А. Ильенко, кандидат юридических наук

Земельный участок как объект регионального значения

В статье рассмотрены вопросы возможности отнесения земельных участков, находящихся в федеральной собственности, распоряжение которыми передано органам государственной власти Иркутской области, и предназначенных для предоставления многодетным семьям под жилищное строительство, к объектам регионального значения. Проанализирован порядок финансирования работ по подготовке проектов планировки и проектов межевания земельных участков, полномочия по распоряжению которыми переданы субъекту Российской Федерации, за счет средств регионального бюджета.

Ключевые слова: объекты регионального значения; земельные участки под жилищное строительство; полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации; проект планировки земельных участков.

Согласно пункту 19 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации [1] объекты регионального значения — это объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению субъекта Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации. Виды объектов регионального значения в указанных в части 3 статьи 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации областях, подлежащих отображению на схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации, определяются законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с частью 3 статьи 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации содержат положения о территориальном планировании и карты планируемого размещения объектов регионального значения, относящихся к следующим областям:

1) транспорт (железнодорожный, водный, воздушный транспорт), автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения;

2) предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий;

3) образование;

4) здравоохранение;

5) физическая культура и спорт;

6) иные области в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации.

Реализация схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации осуществляется путем выполнения мероприятий, которые предусмотрены программами, утвержденными высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и реализуемыми за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, или нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, или в установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации порядке ре-

шениями главных распорядителей средств бюджета субъекта Российской Федерации, или инвестиционными программами субъектов естественных монополий (часть 3 статьи 26 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В случае, если программы, реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающие создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, инвестиционные программы субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса приняты до утверждения документов территориального планирования и предусматривают создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования, но не предусмотренных указанными документами территориального планирования, такие программы и решения подлежат в двухмесячный срок с даты утверждения указанных документов территориального планирования приведению в соответствие с ними (часть 6 статьи 26 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В случае, если программы, реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающие создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, инвестиционные программы субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса принимаются после утверждения документов территориального планирования и предусматривают создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования, но не предусмотренных указанными документами территориального планирования, в указанные документы территориального планирования в пятимесячный срок с даты утверждения таких программ и принятия таких решений вносятся соответствующие изменения (часть 7 статьи 26 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Частью 4 статьи 3(1) Закона Иркутской области от 23 июля 2008 года № 59-оз «О градостроительной деятельности в Иркутской области» [3] установлено, что к объектам регионального значения, которые необходимы для осуществления установленных действующим законодательством полномочий области как субъекта Российской Федерации, подлежащим отображению на схеме территориального планирования области, относятся:

1) автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения, в том числе:

а) искусственные дорожные сооружения;

б) защитные дорожные сооружения;

в) производственные объекты, используемые при капитальном ремонте, ремонте, содержании автомобильных дорог;

г) элементы обустройства автомобильных дорог;

2) аэродромы, аэропорты гражданской авиации и объекты единой системы организации воздушного движения;

3) искусственные земельные участки, созданные в соответствии с Федеральным законом от 19 июля 2011 года № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [8];

4) территории объектов культурного наследия регионального значения, территории исторических поселений регионального значения;

5) объекты гражданской обороны, необходимые для предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий, в том числе:

а) системы оповещения населения;

б) защитные сооружения;

6) объекты здравоохранения, в том числе объекты капитального строительства:

а) больничных учреждений;

б) диспансеров;

в) амбулаторно-поликлинических учреждений;

7) объекты спорта, в том числе:

а) спортивные комплексы;

б) плавательные бассейны;

в) стадионы;

8) объекты культуры и искусства, в том числе:

а) областные государственные библиотеки;

б) областные государственные музеи;

в) областные государственные архивы;

9) объекты социального обслуживания населения, в том числе:

а) дома-интернаты;

б) геронтологические центры;

в) комплексные центры социального обслуживания;

г) центры социальных адаптаций;

д) социально-реабилитационные центры;

е) социальные приюты;

ж) центры социальной помощи;

10) объекты образования, в том числе объекты капитального строительства областных государственных образовательных учреждений;

11) особо охраняемые природные территории регионального значения;

12) иные объекты.

На основании изложенных выше правовых норм следует сделать вывод о том, что объекты регионального значения характеризуются следующими нормативными признаками:

1) выступают объектами или территориями;

2) находятся в федеральной, региональной или муниципальной собственности, так как форма собственности объектов регионального значения законом не определена;

3) необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению субъекта Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

4) оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации;

5) относятся к областям транспорта; предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий; образования; здравоохранения; физической культуры и спорта или иным областям в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации;

6) создание объектов регионального значения реализуется путем выполнения мероприятий, которые предусмотрены программами, утвержденными Правительством Иркутской области и реализуемыми за счет средств бюджета Иркутской области, или нормативными правовыми актами Правительства Иркутской области, или в установленном Правительством Иркутской области порядке решениями главных распорядителей средств бюджета Иркутской области, или инвестиционными программами субъектов естественных монополий.

Земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, распоряжение которыми передано органам государственной власти Иркутской области, и предназначенные для предоставления многодетным семьям под жилищное строительство, характеризуются следующими признаками:

1. Земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами (статья 11.1 Земельного кодекса Российской Федерации).

Частью 1 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации определено, что территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Понятие территории Градостроительным кодексом Российской Федерации не закреплено.

Пункт 2 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» [2] содержит словосочетание «застроенные территории, которые не разделены на земельные участки». В связи с этим можно сделать вывод о том, что территории по смыслу градостроительного законодательства могут быть разделены на земельные участки или не разделены на земельные участки.

Частью 2 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации закреплено, что подготовка проектов межевания застроенных территорий осуществляется в целях установления границ застроенных земельных участков и границ незастроенных земельных участ-

ков. В данном случае понятие территории отождествляется с понятиями застроенного и незастроенного земельного участка.

Таким образом, понятие «территория» в градостроительном законодательстве Российской Федерации используется как для обозначения части земной поверхности, разделенной на земельные участки либо не разделенной на земельные участки. В связи с этим земельный участок является частью территории. Схема территориального планирования направлена на определение назначения территории, поэтому территория, которая будет разделена на земельные участки или содержащая земельные участки, предназначенные для реализации полномочий органов государственной власти Иркутской области, может быть отнесена к объектам регионального значения, подлежащим отображению на схеме территориального планирования.

Например, частью 2 статьи 3 Областного закона Ленинградской области от 14 декабря 2011 года № 108-оз «О регулировании градостроительной деятельности на территории Ленинградской области в части вопросов территориального планирования» [5] к территориям — объектам регионального значения, подлежащим отображению в схеме территориального планирования Ленинградской области, отнесены:

1) особо охраняемые природные территории регионального значения;

2) территории объектов культурного наследия регионального значения, территории историко-культурных заповедников регионального значения;

3) территории, которые необходимы для осуществления полномочий по решению вопросов, предусмотренных пунктом 10 части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [9];

4) территории, предназначенные для создания искусственных земельных участков в соответствии с федеральным законом;

5) территории в границах зон экологического бедствия и чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера.

2. Находятся в федеральной собственности согласно части 1 статьи 13 Федерального закона от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» [6] (далее — Федеральный закон № 161-ФЗ).

3. Необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению органов государственной власти Иркутской области Федеральным законом № 161-ФЗ.

Частью 1 статьи 13 Федерального закона № 161-ФЗ в целях жилищного строительства Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации передано осуществление следующих полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению земельными участками, иными объектами недвижимого имущества, которые находятся в федеральной собственности и в отношении которых принято указанное решение межведомственного коллегиального органа:

1) предоставление земельных участков для жилищного строительства в собственность, аренду или безвозмездное срочное пользование в порядке, предусмотренном Земельным кодексом Российской Федерации, с учетом ограничений, установленных статьей 14 Федерального закона № 161-ФЗ;

2) предоставление земельных участков в порядке, установленном Земельным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами, в безвозмездное срочное пользование жилищно-строительным кооперативам, создаваемым в соответствии с федеральными законами, а также жилищно-строительным кооперативам, создаваемым в соответствии со статьей 16.5 Федерального закона № 161-ФЗ, для строительства многоквартирных домов, отнесенных к жилью экономического класса (за исключением случаев, определенных решениями Правительства Российской Федерации), жилищно-строительным кооперативам, создаваемым в соответствии со статьей 16.5 Федерального закона № 161-ФЗ из числа граждан, имеющих трех и более детей, для строительства многоквартирных домов, жилых домов (в том числе объектов индивидуального жилищного строительства), которые, и все жилые помещения в которых, соответствуют условиям отнесения жилых помещений к жилью экономического класса (за исключением случаев, определенных решениями Правительства Российской Федерации), с учетом требований, предусмотренных частями 2-7, 9-15, 18 и 19 статьи 16.5 Федерального закона № 161-ФЗ;

3) продажа для жилищного строительства объектов недвижимого имущества одновременно с земельными участками, на которых

расположены такие объекты недвижимого имущества, на аукционе в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о приватизации для отчуждения на аукционе находящихся в государственной собственности земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества, с учетом ограничений, установленных статьей 14 Федерального закона № 161-ФЗ, для жилищного строительства, размещения объектов инфраструктуры.

4. Оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации. Статьей 39 Устава Иркутской области [11], в качестве основы развития социальной сферы в Иркутской области закреплено, что в Иркутской области обеспечиваются условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе посредством стимулирования жилищного строительства, предоставления в установленном порядке малоимущим и иным гражданам, нуждающимся в жилище, жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда и иных мер.

5. Относятся к иным областям деятельности в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации по развитию жилищного строительства.

6. Порядок реализации Федерального закона № 161-ФЗ в Иркутской области регламентирован Законом Иркутской области от 15 июля 2013 года № 72-ОЗ «О правилах формирования списков граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса, построенного или строящегося на земельных участках Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, переданных в безвозмездное срочное пользование или аренду для строительства жилья экономического класса, в том числе для их комплексного освоения в целях строительства такого жилья, о порядке и очередности включения указанных граждан в эти списки» [4], а также постановлением Правительства Иркутской области от 8 октября 2012 года № 542-пп «О формировании списков граждан, имеющих право быть принятыми в члены жилищно-строительных кооперативов, создаваемых в целях обеспечения жильем граждан в соответствии с Федеральным законом «О содействии развитию жилищного строительства» [7] (далее — постановление № 542-пп).

Вместе с тем постановление № 542-пп не регулирует отношения по предоставлению земельных участков Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства для строительства многодетными семьями жилья экономического класса.

Пунктом 5 раздела 2 Подпрограммы «Развитие промышленности строительных материалов и стройиндустрии в Иркутской области на 2011—2015 годы», являющейся приложением 7 к долгосрочной целевой программе Иркутской области «Стимулирование жилищного строительства Иркутской области на 2011—2015 годы», утвержденной Постановлением Правительства Иркутской области от 11 августа 2011 года № 249-пп «Об утверждении долгосрочной целевой программы Иркутской области «Стимулирование жилищного строительства в Иркутской области на 2011—2015 годы» [10], закреплена задача вовлечения в оборот земельных участков с участием Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства с последующим предоставлением их для строительства предприятий стройиндустрии, выпускающих энергоэффективные и энергосберегающие строительные материалы, конструкции и изделия.

Таким образом, в Иркутской области не приняты программы, утвержденные Правительством Иркутской области и реализуемые за счет средств бюджета Иркутской области, или нормативные правовые акты Правительства Иркутской области, или решения главных распорядителей средств бюджета Иркутской области, или инвестиционные программы субъектов естественных монополий, которыми предусмотрены мероприятия по предоставлению земельных участков в безвозмездное срочное пользование жилищно-строительным кооперативам для строительства многодетным семьям многоквартирных домов, отнесенных к жилью экономического класса.

Однако данный факт не препятствует отнесению земельных участков, находящихся в федеральной собственности, распоряжение которыми передано органам государственной власти Иркутской области, и предназначенных для предоставления многодетным семьям под жилищное строительство, к числу объектов регионального значения. В соответствии с частью 7 статьи 26 Градостроительного кодекса Российской Федерации программы, реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств

соответствующих бюджетов, предусматривающие создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, инвестиционные программы субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса могут быть приняты после утверждения документов территориального планирования.

На основании изложенного выше следует сделать вывод о том, что отнесение территории, которая будет разделена на земельные участки или содержащая земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, распоряжение которыми передано органам государственной власти Иркутской области, и предназначенные для предоставления многодетным семьям под жилищное строительство, к объектам регионального значения, подлежащим отображению в схеме территориального планирования Иркутской области, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области, соответствует Градостроительному кодексу Российской Федерации, нормативным правовым актам Российской Федерации и Иркутской области.

При подготовке проектов планировки и проектов межевания земельных участков, полномочия по распоряжению которыми переданы субъекту Российской Федерации, часто возникает вопрос о возможности финансирования работ за счет средств регионального бюджета. Подпунктом 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [9] 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 утверждения схем территориального планирования субъекта Российской Федерации, утверждения документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения, утверждения региональных нормативов градостроительного проектирования, выдачи разрешения на строительство объекта капитального строительства в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Подготовка документации по планировке территории осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления самостоятельно либо на основании государственного или муниципального контракта, заключенного по итогам размещения заказа в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, за исключением случая, указанного в части 8.1 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Подготовка документации по планировке территории, в том числе предусматривающей размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, может осуществляться физическими или юридическими лицами за счет их средств (часть 8 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В случае, если в отношении земельного участка заключен договор аренды земельного участка для его комплексного освоения в целях жилищного строительства либо договор о развитии застроенной территории, подготовка документации по планировке территории в границах таких земельного участка или территории осуществляется лицами, с которыми заключены соответствующие договоры (часть 8.1 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Частью 6.10 статьи 11 Федерального закона № 161-ФЗ установлено, что Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства осуществляет мероприятия по отбору земельных участков из земельных участков, находящихся в федеральной собственности, или в случае отсутствия таких земельных участков из земельных участков Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, в целях проведения аукционов на право заключения договоров безвозмездного срочного пользования земельными участками Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства для строительства жилья экономического класса, и заключения договоров аренды земельных участков Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства для строительства в минимально требуемом объеме жилья экономического класса, в том числе для их комплексного освоения.

Согласно части 7 статьи 16.6 Федерального закона № 161-ФЗ существенными условиями договора безвозмездного срочного пользова-

ния земельным участком Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства для его комплексного освоения в целях строительства жилья экономического класса являются, в том числе:

1) обязательство лица, с которым заключен этот договор, осуществить подготовку проекта планировки территории и проекта межевания территории, максимальный срок подготовки таких документов;

2) обязательство лица, с которым заключен этот договор, осуществить образование земельных участков из земельного участка Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, переданного в безвозмездное срочное пользование, в соответствии с утвержденным проектом межевания территории.

В соответствии с частью 8 статьи 16.6-1 Федерального закона № 161-ФЗ существенными условиями договора аренды земельного участка Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства для его комплексного освоения в целях строительства в минимально требуемом объеме жилья экономического класса и иного жилищного строительства являются, в том числе:

1) обязательство лица, с которым заключен этот договор, осуществить подготовку проекта планировки территории и проекта межевания территории, максимальный срок подготовки таких документов;

2) обязательство лица, с которым заключен этот договор, осуществить образование земельных участков из земельного участка Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, переданного в аренду, в соответствии с утвержденным проектом межевания территории.

Частью 1 статьи 16.2 Федерального закона № 161-ФЗ определено, что в случае, если до принятия Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства решения о проведении аукциона по продаже права на заключение договоров аренды земельных участков Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства для их комплексного освоения в целях жилищного строительства, аукциона на право заключения договоров безвозмездного срочного пользования земельными участками Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства для их комплексного освоения в целях строительства жилья экономического класса, аукциона на право заключения договоров аренды земельных участков Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства для их комплексного освоения в целях строительства жилья экономического класса или аукциона на право заключения договоров аренды земельных участков Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства для их комплексного освоения в целях строительства в минимально требуемом объеме жилья экономического класса и иного жилищного строительства утверждена документация по планировке территории, в границах которой расположены земельные участки Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, подготовка документации по планировке территории лицами, с которыми заключены указанные договоры аренды или указанные договоры безвозмездного срочного пользования, не требуется.

Таким образом, частью 8.1 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации, частью 1 статьи 16.2, частью 7 статьи 16.6 и частью 8 статьи 16.6-1 Федерального закона № 161-ФЗ обязанность по проведению и финансированию работ по подготовке проектов планировки и проектов межевания земельных участков, полномочия по распоряжению которыми переданы субъекту Российской Федерации, возложена на физических и юридических лиц, с которыми заключены указанные договоры аренды или указанные договоры безвозмездного срочного пользования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон (в ред. от 21 октября 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (ч. 1). — Ст. 16; Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 43. — Ст. 5452.

2. О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 191 ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (ч. 1). — Ст. 17; 2013. — № 30 (ч. I). — Ст. 4072.

3. О градостроительной деятельности в Иркутской области : закон Иркутской области от 23 июля 2008 г. № 59-оз (в ред. от 20 июня 2013 г.) // Областная. — 2008. — 4 авг.; 2013. — 28 июня.

4. О правилах формирования списков граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса, построенного или строящегося на земельных участках Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, переданных в безвозмездное срочное пользование или аренду для строительства жилья экономического класса, в том числе для их комплексного освоения в целях строительства такого жилья, о порядке и очередности включения указанных граждан в эти списки : закон Иркутской области от 15 июля 2013 г. № 72-ОЗ // Областная. — 2013. — 24 июля.

5. О регулировании градостроительной деятельности на территории Ленинградской области в части вопросов территориального планирования : областной закон Ленинградской области от 14 декабря 2011 г. № 108-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. — 2011. — 27 дек.

6. О содействии развитию жилищного строительства : федер. закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 30 (ч. 2). — Ст. 3617; 2013. — № 30 (ч. I). — Ст. 4072.

7. О формировании списков граждан, имеющих право быть принятыми в члены жилищно-строительных кооперативов, создаваемых в целях обеспечения жильем граждан в соответствии с Федеральным законом «О содействии развитию жилищного строительства» : постановление Правительства Иркутской области от 8 октября 2012 г. № 542-пп // Областная. — 2012. — 15 окт.

8. Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 30 (ч. 1). — Ст. 4594; 2012. — № 53 (ч. 1). — Ст. 7643.

9. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 22 октября 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005; 2013. — № 43. — Ст. 5454.

10. Об утверждении долгосрочной целевой программы Иркутской области «Стимулирование жилищного строительства в Иркутской области на 2011—2015 годы» : постановление Правительства Иркутской области от 11 августа 2011 г. № 249-пп (в ред. от 19 сентября 2013 г.) // Областная. — 2011. — 5 сент.; 2013. — 16 окт.

11. Устав Иркутской области : принят постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апреля 2009 г. № 9/5-ЗС // Областная. — 2009. — 24 апр.

ББК 67.410

В.В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор
А.А. Петров, кандидат юридических наук

Законодательное регулирование ответственности за клевету как предмет научно-правовой экспертизы в конституционном судопроизводстве

Статья основана на подготовленном по поручению Конституционного Суда Российской Федерации заключении научно-правовой экспертизы по делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.7 и пункта 5 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административная ответственность; клевета; Конституционный Суд; обратная сила закона; уголовная ответственность.

I. Общие соображения

В соответствии с частью 2 статьи 1.7 «Действие законодательства об административных правонарушениях во времени» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [2] закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, то есть распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено; закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет.

В силу пункта 5 части 1 статьи 24.5 «Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае отмены закона, установившего административную ответственность.

Конституционность указанных законоположений оспаривается гражданами О.В. Бороховым, В.А. Кауцем и А.Ю. Федотовым на том основании, что они допускают освобождение от административной ответственности в случае неисполнения лицом назначенного ему наказания в установленный законом срок в ситуации, когда административная наказуемость деяния устраняется новым законом.

Предписания части 2 статьи 1.7 и пункта 5 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающие прекращение производства по делу об административном правонарушении в случае отмены закона, установившего административную ответственность, конкретизируют — применительно к этому виду юридической ответственности — положения статьи 54 Конституции Российской Федерации [3], в соответствии с которыми закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (часть 1); никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением; если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон (часть 2).

Вместе с тем правоотношения, складывающиеся при применении механизмов юридической ответственности, затрагивают далеко не одних лишь субъектов, совершивших соответствующие правонарушения, но также тех, чьи права, свободы и интересы потерпели урон в результате правонарушений. Статья 52 Конституции Российской Федерации устанавливает, что государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. Конкретизируя конституционное понятие «потерпевший» применительно к законодательству об административной ответственности, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях определяет потерпевшего как физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред (часть 1 статьи 25.2). В соответствии с неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позицией из части 1 статьи 1, статьи 2, части 3 статьи 17, статей 18 и 52, части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации следует, что защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт или акт иного уполномоченного органа своевременно не исполняется (абзац первый пункта 2 мотивировочной части Постановления от 30 июля 2001 года № 13-П [12], абзац первый пункта 2.2 Постановления от 8 декабря 2009 года № 19-П [15], абзац первый пункта 4.1 Постановления от 9 июля 2013 года № 18-П [18] и др.).

Из изложенного следует, что неисполнение акта уполномоченного органа о привлечении к юридической ответственности за правонарушение означает нарушение предусмотренных статьей 52 Конституции Российской Федерации прав лица, признанного потерпевшим от данного правонарушения.

Следовательно, принципиальное значение для анализируемого дела приобретают вопросы интерпретации и определения пределов действия конституционных предписаний об обратной силе законов, регулирующих юридическую ответственность (статья 54 Конституции Российской Федерации), с одной стороны, и конституционных прав потерпевших от правонарушений — с другой.

II. По вопросу о том, каково значение статьи 54 (часть 1) Конституции Российской Федерации и может ли ее интерпретация иметь сугубо отраслевой характер и не учитывать межотраслевые связи законодательства о различных видах юридической (уголовной, административной и др.) ответственности

Как уже было отмечено, статья 54 Конституции Российской Федерации устанавливает, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (часть 1), и что никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением; если же после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон (часть 2). По существу, первое предложение части 2 указанной статьи закрепляет прямое логическое следствие из запрета, сформулированного в части 1 этой же статьи: исключение обратной силы закона, которым устанавливается новая либо тем или иным образом отягчается уже установленная юридическая ответственность, как раз и означает, что если определенное деяние в момент его совершения не могло быть квалифицировано по закону в качестве правонарушения, то принятие нового закона, изменяющего это положение, не может изменить юридическую оценку таких же деяний, совершенных до принятия нового закона. Далее, круг обстоятельств, с которыми второе предложение части 2 статьи 54 Конституции Российской Федерации связывает обязательность обратной силы закона, включает устранение или смягчение ответственности, установленной более ранним законом; это означает, что данное конституционное установление представляет собой обратную сторону содержащегося в части 1 той же статьи запрета придания обратной силы закону, устанавливающему и отягчающему ответственность.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно обращался к вопросу о значении положений статьи 54 Конституции Российской Федерации в общеконституционном контексте.

Прежде всего, из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в ряде его решений (пункт 4 мотивировочной части Постановления от 3 мая 1995 года № 4-П [8], абзац первый пункта 2.1 мотивировочной части Постановления от 20 апреля 2006 года № 4-П [13], абзац второй пункта 2 мотивировочной части Постановления от 9 июля 2013 года № 18-П и др.), следует, что Конституция Российской Федерации, утверждая приоритет личности и ее прав во всех сферах, обязывает государство охранять достоин-

ство личности (статья 21, часть 1) как необходимую предпосылку и основу всех других неотчуждаемых прав и свобод человека, условие их признания и соблюдения; поскольку ничто не может быть основанием для умаления достоинства личности, постольку никто не может быть ограничен в защите перед судом своего достоинства, а также всех связанных с ним прав и свобод. В этой связи положения статьи 54 Конституции Российской Федерации рассматриваются Конституционным Судом Российской Федерации в качестве одной из гарантий защиты достоинства личности, поскольку, устанавливая правило, согласно которому никто не может нести ответственность за деяние, не признававшееся правонарушением в момент его совершения, и исключая тем самым возможность возложения на граждан ответственности за деяния, общественная опасность которых в момент совершения ими не осознавалась и не могла осознаваться ввиду отсутствия в законе соответствующего правового запрета, Конституция Российской Федерации создает необходимые предпосылки определенности их правового положения (абзац второй пункта 2.1 мотивировочной части Постановления от 20 апреля 2006 года № 4-П, абзац первый пункта 2 мотивировочной части Определения от 21 марта 2013 года № 483-О [4] и др.).

В этой связи принципиальное значение приобретает понимание Конституционным Судом Российской Федерации достоинства личности как необходимой предпосылки и основы всех других неотчуждаемых прав и свобод человека и как условия их признания и соблюдения. Такая трактовка положений, закрепленных в статье 21 Конституции Российской Федерации, исключает ограниченную узкоотраслевую интерпретацию предписаний статьи 54 Конституции Российской Федерации об обратной силе законов, регулирующих юридическую ответственность.

Далее, буквальное прочтение положений этих двух статей свидетельствует о том, что в них формулируются именно общеправовые идеи; так, часть 1 статьи 21 Конституции Российской Федерации гласит, что ничто (а значит, и никакие особенности структуры законодательства) не может быть основанием для умаления охраняемого государством достоинства личности, а статья 54 не ограничивает каким бы то ни было образом содержание законов, на которых распространяется действие ее установлений.

Наконец, в соответствии со взаимосвязанными положениями части 3 статьи 55 и части 3 статьи 56 Конституции Российской Федерации права, закрепленные в ее статьях 21 и 54, не подлежат ограничению.

Из изложенного можно сделать следующий вывод: положения статьи 54 Конституции Российской Федерации, касающиеся вопроса о допустимости придания обратной силы законам по вопросам ответственности за правонарушения, действуют вне зависимости от каких бы то ни было отраслевых или межотраслевых особенностей законодательного регулирования тех или иных видов ответственности (уголовной, административной и т. д.).

III. По вопросам:

— о том, должна ли — исходя из смысла статьи 54 (часть 1) Конституции Российской Федерации — рассматриваться в качестве обстоятельства, влекущего прекращение производства по делу об административном правонарушении, отмена законодателем административной ответственности за клевету в связи с криминализацией этого деяния;

— о том, отвечают ли оспариваемые заявителями положения частью 2 статьи 1.7 и пунктом 5 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях требованиям справедливости;

— о том, нарушаются ли оспариваемыми законоположениями права потерпевших от административного правонарушения освобождением виновного лица от административной ответственности в результате отмены законодателем закона, устанавливающего административную ответственность, и признанием повышенной общественной опасности данного деяния;

— о том, обеспечивается ли оспариваемыми законоположениями юридическое равенство (Конституция Российской Федерации, статья 19, часть 1) с учетом того, что законопослушные граждане (физические лица), своевременно уплатившие административный штраф, ставятся в худшее положение в сравнении с теми, кто, как И.А. Рябченко в деле заявителей, уклонился от исполнения административного наказания и благодаря этому после отмены закона, устанавливающего административную ответственность за соответствующее деяние, фактически освобождается от ответственности и наказания

Федеральным законом от 7 декабря 2011 года № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6] из Уголовного кодекса Россий-

ской Федерации была исключена статья 129, предусматривавшая уголовную ответственность за клевету [19]. Одновременно этим же Федеральным законом Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях был дополнен новой статьей 5.60 «Клевета», в результате чего клевета, то есть распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию, стало квалифицироваться как административное правонарушение. В пояснительной записке к проекту названного Федерального закона это изменение объяснялось тем, что клевета по степени общественной опасности более соответствует деяниям, предусмотренным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, нежели Уголовным кодексом Российской Федерации. Приняв это предложение, федеральный законодатель изменил вид юридической ответственности за клевету, но сохранил наказуемость клеветы как таковую, то есть подтвердил, что она по-прежнему является правонарушением.

Позднее, в результате принятия Федерального закона от 28 июля 2012 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5] подход к регулированию ответственности за клевету был вновь изменен: статья 5.60 из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях была исключена, а Уголовный кодекс Российской Федерации был дополнен новой статьей 128.1 «Клевета».

Таким образом, клевета постоянно оставалась наказуемым деянием — менялся лишь вид ответственности, наступающей за совершение данного деяния (необходимо при этом отметить, что сохранялось в неизменном виде легальное определение клеветы как распространения заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию). Если оценить историю изменений в законодательном регулировании юридической ответственности за клевету в свете предписаний статьи 54 Конституции Российской Федерации, то становится очевидным, что ответственность за клевету как за правонарушение лишь «была смягчена» вначале (Федеральный закон от 7 декабря 2011 года № 420-ФЗ) и вновь «отягчена» впоследствии (Федеральный закон от 28 июля 2012 года № 141-ФЗ), но никогда не «устранялась».

В соответствии с частью 1 статьи 1.1 и статьей 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях задачами этого Кодекса как составного элемента законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений. Из этого следует, что у оспариваемых гражданами О.В. Бороховым, В.А. Кауцем и А.Ю. Федотовым взаимосвязанных положений части 2 статьи 1.7 и пункта 5 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предмет — а следовательно, и сфера применения — ограничены исключительно рамками регулирования административной ответственности. С учетом выявленного общеправового значения требований статьи 54 Конституции Российской Федерации эти положения не могут трактоваться как исключающие возможность производства по делу об административном правонарушении (в том числе на стадии исполнения решения об административном наказании) в ситуации, когда законодатель ввел за соответствующее деяние уголовную ответственность вместо административной.

Кроме того, согласно части 1 статьи 9 Уголовного кодекса Российской Федерации преступность и наказуемость (имеется в виду — уголовная) деяния определяются уголовным законом, действовавшим во время совершения этого деяния; следовательно, в описанной ситуации новый уголовный закон не может применяться по отношению к деянию, совершенному до его вступления в силу (что является отраслевым — уголовно-правовым — отражением требований статьи 54 Конституции Российской Федерации).

Применение правил об обратной силе законов, регулирующих ответственность, в сугубо отраслевом контексте, без учета того обстоятельства, что клевета и до, и после вступления в силу Федерального закона от 28 июля 2012 года № 141-ФЗ являлась правонаруше-

нием и влекла ответственность (то есть, фактически, дважды — в связи с отменой административной ответственности за клевету и в связи с установлением уголовной ответственности за нее же), — привело в деле заявителей к следующему: производство по делу об административном правонарушении на основании части 2 статьи 1.7 и пункта 5 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях подлежит прекращению в связи с устранением административной наказуемости клеветы, а уголовное судопроизводство по тому же факту не может быть начато в силу части 1 статьи 9 Уголовного кодекса Российской Федерации, поскольку клевета на момент совершения соответствующего правонарушения не являлась преступлением. Результатом явилось то, что в отношении лица, совершившего правонарушение в отношении граждан, выступающих заявителями в Конституционном Суде Российской Федерации по настоящему делу, меры ответственности реально применены не были, то есть фактически это лицо не понесло вообще никакой ответственности за это правонарушение — несмотря на то, что оно было достоверно установлено и решением суда по делу об административном правонарушении было признано виновным в совершении правонарушения (что и является ключевым условием наступления юридической ответственности).

Возникшая ситуация явно несовместима с конституционным принципом справедливости. Данный принцип находит свое закрепление в качестве одного из мотивов принятия Конституции Российской Федерации (абзац шестой преамбулы). Конституционный Суд Российской Федерации отмечал в своих решениях, что установление юридической ответственности за правонарушение и введение конкретной санкции за него означает ограничение конституционных прав, а следовательно, на такое регулирование распространяются положения части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации о критериях допустимости законодательного ограничения конституционных прав и свобод — включая требования справедливости (абзац четвертый пункта 5 мотивировочной части Постановления от 11 марта 1998 года № 8-П [10], абзац второй пункта 3 мотивировочной части Постановления от 15 июля 1999 года № 11-П [11] и др.). Кроме того, Конституционным Судом Российской Федерации на основании общепризнанных норм международного права (статья 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года [7]; статья 8 Всеобщей декларации прав человека 1948 года [1]) выражена правовая позиция, согласно которой правосудие, по самой своей сути, может признаваться таковым лишь при условии, что оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах (абзац седьмой пункта 6 мотивировочной части Постановления от 2 февраля 1996 года № 4-П [9], пункт 2.1 мотивировочной части Постановления от 5 февраля 2007 года № 2-П [14], абзац третий пункта 2.3 мотивировочной части Постановления от 22 апреля 2013 года № 8-П [17] и др.).

Действие принципа справедливости юридической ответственности, как и принципа справедливости правосудия, не ограничено только лишь вопросом о размере применяемого наказания; оно проявляется также и по отношению к стороне, потерпевшей от совершенного правонарушения. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, из положений статьи 2, части 1 статьи 45, частей 1 и 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с частью 1 ее статьи 1, частью 2 статьи 15, частью 3 статьи 17, статьями 18, 52, 53, 55, пунктом «в» статьи 71, пунктом «б» части 1 статьи 72 и статьей 118 следует, что защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт или акт иного уполномоченного органа своевременно не исполняется (абзац первый пункта 2 мотивировочной части Постановления от 30 июля 2001 года № 13-П); исполнение судебного решения, по смыслу части 1 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод, следует рассматривать как элемент судебной защиты; это обязывает федерального законодателя осуществлять непротиворечивое регулирование отношений в этой сфере, создавать для них стабильную правовую основу и не ставить под сомнение конституционный принцип исполнимости судебного решения (абзац первый пункта 2.2 мотивировочной части Постановления от 14 мая 2012 года № 11-П) [16].

Как следует из материалов, представленных для подготовки настоящего экспертного заключения, судебное решение, в соответствии с которым гражданин И.А. Рябченко был признан виновным в клевете по действовавшей в тот период статье 5.60 Кодекса Российской Федерации об административных право-

нарушениях, не было им исполнено. Состоявшаяся впоследствии отмена этого решения на основании Федерального закона от 28 июля 2012 года № 141-ФЗ, которым клевета была переведена из административных правонарушений в разряд преступлений, фактически легализовала неисполнение указанного решения гражданином И.А. Рябченко. (Здесь нужно отметить, что установленный частью 1 статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях шестидесятидневный срок для добровольного исполнения решения к моменту отмены этого решения не истек. Однако данное обстоятельство не означает, что гражданин И.А. Рябченко не нес обязанности по уплате наложенного на него административного штрафа, поскольку возникновение такой обязанности обусловлено вступлением в силу решения о назначении ему данного наказания, а не истечением срока исполнения этого решения.) Как следствие, граждане О.В. Борохов, В.А. Кауц и А.Ю. Федотов, потерпевшие от административного правонарушения, совершенного в отношении них гражданином И.А. Рябченко, оказались — в свете конституционных гарантий их прав (статья 52 Конституции Российской Федерации) — в худшем положении, чем граждане, признававшиеся потерпевшими по аналогичным делам, где решения были исполнены до отмены административной ответственности за клевету и ее криминализации на основании Федерального закона от 28 июля 2012 года № 141-ФЗ. Такое различие не имеет объективного обоснования, оно возникает исключительно в силу субъективных факторов (каковыми выступает поведение лиц, которым по данным делам назначены административные наказания), а следовательно, имеет место нарушение принципа равенства конституционных прав и свобод (части 1 и 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации).

IV. Выводы

Таким образом, взаимосвязанные предписания части 2 статьи 1.7 и пункта 5 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, как допускающие прекращение производства по делу об административном правонарушении (в том числе в стадии исполнения решения по данному делу и тем более в случае, когда такое решение не исполнялось лицом, которому было назначено административное наказание) в связи с отменой административной ответственности за совершение соответствующего правонарушения и одновременным введением уголовной ответственности за такое правонарушение, — не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 46 (часть 1), 52, 54 и 55 (часть 3).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Всеобщая декларация прав человека : принята и провозглашена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. — 1995. — 5 апр.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 2 ноября 2013 г.) // Российская газета. — 2001. — 31 дек.; 2013. — 23 окт.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. — 2009. — 21 янв.

4. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Киселева Романа Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2013 г. № 483-О. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

5. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 28 июля 2012 г. № 141-ФЗ // Российская газета. — 2012. — 1 авг.

6. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2012 г.) // Российская газета. — 2011. — 9 дек.; 2013. — 11 янв.

7. О гражданских и политических правах : международный пакт от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 1994. — № 12.

8. По делу о проверке конституционности статей 220.1 и 220.2 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветян : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 мая 1995 г. № 4-П // Российская газета. — 1995. — 12 мая.

9. По делу о проверке конституционности пункта 5 части второй статьи 371, части третьей статьи 374 и пункта 4 части второй статьи 384 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан К.М. Кульнева, В.С. Лалуева, Ю.В. Лукашова и И.П. Серебренникова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1996 г. № 4-П // Российская газета. — 1996. — 15 февр.

10. По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гаглоевой и А.Б. Пестрякова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 1998 г. № 8-П // Российская газета. — 1998. — 26 марта.

11. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П // Российская газета. — 1999. — 3 авг.

12. По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июля 2001 г. № 13-П // Российская газета. — 2001. — 8 авг.

13. По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации», Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» и ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, касающихся порядка приведения судебных решений в соответствие с новым уголовным законом, устраняющим или смягчающим ответственность за преступление, в связи с жалобами граждан А.К. Айжанова, Ю.Н. Александрова и других : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2006 г. № 4-П // Российская газета. — 2006. — 3 мая.

14. По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 г. № 2-П // Российская газета. — 2007. — 14 февр.

15. По делу о проверке конституционности подпункта 4 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобами граждан В.Ф. Алдошиной и Т.С.-М. Идалова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2009 г. № 19-П // Российская газета. — 2009. — 16 дек.

16. По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2012 г. № 11-П // Российская газета. — 2012. — 30 мая.

17. По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андронова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 г. № 8-П // Российская газета. — 2013. — 30 апр.

18. По делу о проверке конституционности положений пунктов 1, 5 и 6 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.В. Крылова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 18-П // Российская газета. — 2013. — 19 июля.

19. Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 2 ноября 2013 г.) // Российская газета. — 1996. — 17 июля; 2013 — 6 нояб.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 10 октября 2013 г. N 1485-О

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАН БОРОХОВА ОЛЕГА ВИКТОРОВИЧА, КАУЦА ВЯЧЕСЛАВА АРТУРОВИЧА И ФЕДОТОВА АНДРЕЯ ЮРЬЕВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ИХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧАСТЬЮ 2 СТАТЬИ 1.7 И ПУНКТОМ 5 ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 24.5 КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

заслушав заключение судьи С.Д. Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы граждан О.В. Борохова, В.А. Кауца и А.Ю. Федотова,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации граждане О.В. Борохов, В.А. Кауц и А.Ю. Федотов оспаривают конституционность следующих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

части 2 статьи 1.7, согласно которой закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, то есть распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено; закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет;

пункта 5 части 1 статьи 24.5, в соответствии с которым производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при отмене закона, установившего административную ответственность.

Как следует из представленных материалов, по требованию О.В. Борохова, В.А. Кауца и А.Ю. Федотова постановлением прокурора Курчатовского района города Челябинска от 27 марта 2012 года было возбуждено производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.60 «Клевета» КоАП Российской Федерации, в отношении гражданина Р., являющегося владельцем интернет-сайта информационно-аналитического агентства и разместившего на нем не соответствующую действительности и порочащую потерпевших информацию.

Постановлением мирового судьи судебного участка № 8 Калининского района города Челябинска от 11 апреля 2012 года, оставленным без изменения решением Калининского районного суда города Челябинска от 5 июля 2012 года, Р. был признан виновным в совершении предусмотренного частью 2 статьи 5.60 КоАП Российской Федерации административного правонарушения, выразившегося в распространении в средствах массовой информации заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство заявителей, и ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере 2000 рублей.

Постановлением Челябинского областного суда от 15 ноября 2012 года, оставленным без изменения постановлением Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года, указанные судебные акты отменены, а производство по делу прекращено на основании пункта 5 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации. При этом суды исходили из того, что Федеральным законом от 28 июля 2012 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступил в силу 10 августа 2012 года) из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях статья 5.60 исключена в связи с криминализацией описываемого в ней деяния (статья 128.1 «Клевета» УК Российской Федерации), а вынесенное в отношении Р. постановление о назначении административного наказания не исполнено.

По мнению заявителей, оспариваемые законоположения препятствуют реализации потерпевшими от административных правонарушений своего права на доступ к правосудию и тем самым не соответствуют статьям 17 (часть 3), 18, 21 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (часть 3) Консти-

туции Российской Федерации, поскольку предусматривают прекращение производства по делу об административном правонарушении в случае отмены закона, устанавливавшего административную ответственность за соответствующее деяние, и, как следствие, влекут безусловное освобождение от административной ответственности (наказания) лица, совершившего такое деяние, даже если вынесенное в отношении него постановление о назначении административного штрафа не исполнено вследствие уклонения виновного от его добровольной уплаты в установленный законом срок.

2. Определение оснований и условий административной ответственности в силу статей 72 (пункт «к» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и осуществляется посредством издания федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Закрепляя и изменяя составы административных правонарушений, меры ответственности за их совершение и порядок производства по делам об административных правонарушениях, законодатель — как федеральный, так и региональный — обладает широкой дискрецией и вместе с тем связан положениями Конституции Российской Федерации, содержащимися прежде всего в ее статьях 1 (часть 1), 19 (часть 1), 49, 54 и 55 (часть 3) и образующими в совокупности исходные начала института административной ответственности в правовой системе Российской Федерации, согласно которым применение административной ответственности может иметь место только на основе закона, четко определяющего состав административного правонарушения, включая вину как обязательный признак субъективной стороны, и должно быть таким, чтобы ее последствия (в том числе для лица, привлекаемого к ответственности) являлись адекватными тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая соблюдение баланса основных прав индивида (юридического лица) и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от административных правонарушений (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2003 года № 3-П, от 27 мая 2008 года № 8-П, от 13 июля 2010 года № 15-П, от 17 января 2013 года № 1-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П и др.).

Статья 54 Конституции Российской Федерации в качестве конституционных принципов применения законов, устанавливающих ответственность за правонарушение, закрепляет общее правило, согласно которому ответственность за правонарушение определяется законом, действующим во время его совершения, и исключение из этого правила — в отношении закона, устраняющего или смягчающего ответственность. Как неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, данные правила — основываясь на общеправовых принципах справедливости, гуманизма и соразмерности ответственности за совершенное деяние его реальной общественной опасности — имеют универсальное для всех видов юридической ответственности значение и являются обязательными и для законодателя, и для правоприменительных органов, в том числе судов. Принятие законов, устраняющих или смягчающих ответственность, по-новому определяет характер и степень общественной опасности тех или иных правонарушений и правовой статус лиц, их совершивших, вследствие чего законодатель не может не предусмотреть — исходя из конституционно-обусловленной обязанности распространения действия такого рода законов на ранее совершенные деяния — механизм придания им обратной силы, а уполномоченные органы не вправе уклоняться от принятия юрисдикционных решений об освобождении конкретных лиц от ответственности и наказания или о смягчении ответственности и наказания, оформляющих изменение статуса этих лиц (Постановление от 20 апреля 2006 года № 4-П; Определение от 16 января 2001 года № 1-О).

3. Из содержания взаимосвязанных положений части 2 статьи 1.7 «Действие законодательства об административных правонарушениях во времени» и пункта 5 части 1 статьи 24.5 «Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении» КоАП Российской Федерации с очевидностью следует, что они, по сути, лишь воспроизводят и конкретизируют соответствующие положения Конституции Российской Федерации применительно к институту административной ответственности физических и юридических лиц. При этом распространение оспариваемыми нормами действия закона, отменяющего административную ответственность, на лиц, в отношении которых не исполнено постановление о назначении административного наказания, в том числе по причине уклонения от его исполнения, согласуется с принципами справедливости, гуманизма и адекватности публично-правового реагирования на совершенное противоправное деяние соразмерно его актуальной общественной опасности и — принимая во внимание, что статья 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации не ограничивает возможность применения правил об обратной силе закона в зависимости от каких-либо обстоятельств, включая поведение совершивших правонарушение и привлеченных к ответственности лиц, — не выходит за рамки дискреционных полномочий законодателя.

Не препятствуют они и гарантированному статьей 52 Конституции Российской Федерации доступу потерпевших от административных правонарушений к правосудию, поскольку прекращение про-

изводства по делу об административном правонарушении в связи с отменой закона, установившего административную ответственность, не образует преграду для их обращения в суд в целях установления в других процедурах оснований для привлечения совершившего соответствующее деяние лица к гражданской ответственности: в силу статьи 4.7 КоАП Российской Федерации споры о возмещении имущественного ущерба и морального вреда, причиненного административным правонарушением, в любом случае разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства. Иное — по смыслу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 16 июня 2009 года № 9-П, — вступало бы в противоречие с конституционным требованием об обеспечении каждому судебной защиты его прав и свобод, делая иллюзорной возможность компенсации потерпевшим вреда, причиненного им административным правонарушением, в случае прекращения производства по делу в связи с принятием закона, отменяющего административную ответственность за его совершение.

Таким образом, оспариваемые законоположения, по существу воспроизводящие и конкретизирующие предписания статьи 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, не лишают лиц, потерпевших от административных правонарушений, производство по делам о которых прекращено в связи с отменой закона, установившего административную ответственность, доступа к правосудию, а потому не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права и свободы заявителей в обозначенном ими аспекте.

Проверка же законности и обоснованности судебных решений, в том числе в части квалификации Федерального закона от 28 июля 2012 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в качестве основания для прекращения производства по делу об административном правонарушении, к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они установлены статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относится.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан Борохова Олега Викторовича, Кауца Вячеслава Артуровича и Федотова Андрея Юрьевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д. ЗОРЬКИН

МНЕНИЕ СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Н.С. БОНДАРЯ по Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года 1485-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан О.В. Борохова, В.А. Кауца и А.Ю. Федотова на нарушение их конституционных прав частью 2 статьи 1.7 и пунктом 5 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Конституционный Суд Российской Федерации своим Определением от 10 октября 2013 года 1485-О отказал в принятии к рассмотрению коллективной жалобы граждан О.В. Борохова, В.А. Кауца и А.Ю. Федотова на нарушение их конституционных прав частью 2 статьи 1.7 и пунктом 5 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, поскольку счел, что данная жалоба не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми такого рода обращения могут быть признаны допустимыми. Конституционный Суд Российской Федерации исходил в данном случае из того, что оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права и свободы заявителей и не содержат неопределенности с точки зрения их соответствия требованиям Конституции Российской Федерации.

Выражая сомнение в таком выводе, представляю в соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее мнение.

1. Несмотря на то, что принятое Определение относится к числу так называемых «отказных», когда предполагается, что нет оснований для рассмотрения конституционной жалобы по существу, следует признать, что в данном случае имеет место вполне содержательное разрешение весьма принципиального вопроса, суть которого сводится к следующему: возможно ли освобождение от юридической ответственности лица, привлеченного к административной ответственности, если после вынесенного судебного решения (но до его исполнения) был принят и вступил в силу закон, которым соответствующее правонарушение переводится в разряд уголовных, и наказание, таким образом, изменяется не в сторону смягчения, а, напротив, ужесточения? Иными словами, речь идет о ситуации, когда государство не только не устраняет деликтность конкретной категории деяний, отказываясь от публичного преследования за их совершение, но стремится существенным образом усилить противодействие подобным правонарушениям путем их перевода из разряда административных деликтов в категорию преступлений.

Конституционный Суд Российской Федерации сделал вывод, что такое законодательное решение влечет обязательное последствие — отмену административной ответственности, имея в виду, в том числе, и фактический отказ от исполнения ранее принятых на этот счет судебных решений. Что это означает?

В конкретном проявлении это означает, что лицо, в отношении которого постановление о назначении административного наказания не было исполнено на момент внесения изменений в законодательство, в том числе по причине уклонения от добровольного исполнения в установленный законом срок (как это имело место в настоящем деле), подлежит освобождению от административной ответственности за правонарушение, которое теперь является преступлением. Тем самым фактически признается принципиальная возможность парализации решения, принятого одной ветвью власти (судом), с помощью правового акта другой ветви власти (законодательной). Результатом этого становится возникновение (по вине законодателя?!) некоего «безделиктного периода», характеризующегося режимом: а) «правомерного» неисполнения ранее вынесенных правосудных решений и б) «ненаказуемостью правонарушений», освобождением лиц от каких-либо неблагоприятных последствий в виде мер публично-правового принуждения, притом, что ответственность за соответствующее деяние новым законом не смягчается, а ужесточается.

Возникает вопрос, можно ли считать оспариваемые заявителями законоположения достаточно определенными для того, чтобы на их основании однозначно сделать содержащийся в мотивировочной части Определения соответствующий вывод?

Сомнения в определенности оспариваемых норм, как представляется, достаточно очевидны; это подтверждается и материалами дела, в частности, различным, противоположным по своей сути, толкованием этих норм органами государственной власти, представившими Конституционному Суду Российской Федерации свои позиции по данной жалобе. Так, в заключении Генеральной прокуратуры Российской Федерации прямо отмечается, что в рассматриваемой ситуации положение части 2 статьи 1.7 КоАП Российской Федерации неприменимо, так как с принятием Федерального закона от 28 июля 2012 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» произошло формально-правовое ухудшение, а не улучшение положение лица, совершившего до вступления в силу данного Федерального закона административное правонарушение, предусмотренное частью 2 статьи 5.60 КоАП Российской Федерации; в этих условиях, как полагает Генеральная прокуратура Российской Федерации, ответственность за деяния, совершенные до момента вступления в силу нового закона и до истечения сроков давности привлечения к административной ответственности за них, должна сохраняться. Иная позиция, по сути, поддерживающая толкование, приданное оспариваемым нормам судами общей юрисдикции при рассмотрении конкретного дела заявителей, изложена в заключении Министерства юстиции Российской Федерации.

Очевидно, что посредством именно конституционно-судебной проверки соответствующих норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях возможно снять эту неопределенность. Причем в данном конкретном деле, как представляется, можно было бы решить соответствующую задачу и защитить права заявителей, в том числе путем принятия Определения Конституционного Суда Российской Федерации.

2. Возможности компромиссного по своей сути подхода в рамках Определения усматриваются в нереализованных возможностях оценки сложившейся в конкретном деле ситуации, когда имело место умышленное уклонение лица, привлеченного к административной ответственности, от добровольного исполнения соответствующего судебного решения в установленный законом срок, что привело в конечном итоге к необоснованному затягиванию процесса реализации административной ответственности вплоть до вступления в силу закона, установившего взамен административной ответственности уголовную ответственность. Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь на ранее выработанные подходы, вполне мог, не прибегая к иным организационным формам судо-

производства, сформулировать свою позицию относительно наличия нарушения конституционных прав заявителей в конкретном деле и возможных способов, средств их восстановления, имея в виду необходимость безусловного следования конституционному принципу обязательности судебного решения, а также универсальному (общеправовому) требованию неотвратимости наказания.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, исполнение судебного решения, по смыслу статьи 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод, следует рассматривать как элемент судебной защиты; защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт или акт иного уполномоченного органа своевременно не исполняется, что обязывает федерального законодателя создавать стабильную правовую основу для отношений в сфере исполнительного производства и не ставить под сомнение конституционный принцип исполнимости судебного решения (постановления от 30 июля 2001 года № 13-П, от 15 января 2002 года № 1-П, от 14 мая 2003 года № 8-П, от 14 июля 2005 года № 8-П, от 12 июля 2007 года № 10-П, от 26 февраля 2010 года № 4-П, от 14 мая 2012 года № 11-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 27 июня 2013 года № 15-П и др.).

Аналогичной позиции придерживается Европейский Суд по правам человека, отмечавший, что эффективность средств правовой защиты означает, в частности, что они должны предотвращать предполагаемое нарушение или прекращать его, равно как и предоставлять адекватную компенсацию за уже произошедшее нарушение (постановления от 26 октября 2000 года по делу «Кудла (Kudla) против Польши», от 30 ноября 2004 года по делу «Кляхин против России» и др.); в ситуации же, при которой правовая система государства позволяет, чтобы окончательное, обязательное судебное решение осталось недействующим к ущербу одной из сторон, право на судебную защиту становится иллюзорным, тогда как, по смыслу Конвенции о защите прав человека и основных свобод, исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть «суда» (постановления от 19 марта 1997 года по делу «Хорнсби (Hornsby) против Греции», от 7 мая 2002 года по делу «Бурдов против России», от 18 мая 2004 года по делу «Продан (Prodan) против Молдовы», от 6 октября 2005 года по делу «Шиляев против России», от 1 июня 2006 года по делу «Буй (Buj) против Хорватии» и др.).

Важна в этом плане также правовая позиция Европейского Суда по правам человека, выраженная в Постановлении от 25 июля 2002 года по делу «Совтрансавто Холдинг против Украины»: **судебная система, допускающая возможность отмены в любое время любого окончательного решения, как таковая несовместима с принципом обеспечения судебной деятельности** (выделено мною. — *Н.Б.*), который является одним из основополагающих элементов верховенства права по смыслу пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В соответствии с этими подходами, сложившимися в практике конституционного правосудия и европейского конвенционного контроля, Конституционному Суду Российской Федерации, как представляется, следовало в рамках рассмотрения обращения граждан О.В. Борохова, В.А. Кауца и А.Ю. Федотова указать на необходимость такого понимания и применения оспариваемых ими законоположений, при которых — исходя из требований Конституции Российской Федерации в единстве с требованиями Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в ее интерпретации Европейским Судом по правам человека — исключается как возможность создания умышленными действиями лица, привлеченного к административной ответственности, препятствий, приводящих к неисполнению вынесенного в отношении него судебного решения, так и возможность блокирования исполнения вступившего в законную силу судебного решения законом. В условиях конституционного разделения властей (статьи 10 и 11 Конституции Российской Федерации) недопустимо, чтобы решениями одной ветви государственной власти была создана ситуация невозможности реализации решений другой ветви государственной власти, принятых в пределах ее исключительных прерогатив.

Данный подход в полной мере соответствует также требованию неотвратимости наказания, что имеет основополагающее значение для понимания нормативного содержания и особенностей реализации конституционного принципа равенства в сфере юридической ответственности. Но для анализа проблемы в данном аспекте необходимо уже погружение в вопросы более общего, концептуального характера, в том числе об особенностях, порядке действия закона, устраняющего административную ответственность и вводящего за те же деяния уголовную ответственность, что предполагает необходимость исследования этих вопросов, по крайней мере, в аспекте и пределах обжалуемых норм.

3. В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае отмены закона, установившего административную ответственность. В свою очередь, часть 2 статьи 1.7 КоАП Российской Федерации закрепляет правило об обратной силе закона, смягчающего или отменяющего административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающего положение лица, совершившего административное правонарушение.

Судя по лексико-грамматической и формально-юридической конструкции приведенных законоположений, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях связывает придание закону обратной силы не с любым вариантом отмены административной ответственности, а лишь с таким, который можно рассматривать в общем ряду законодательных мер по улучшению положения лица, совершившего административное правонарушение, и, соответственно, по изменению в сторону сужения (сокращения) или полного отказа государства от карательного воздействия в определенной сфере. Закон, отменяющий административную ответственность, распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено, именно потому, что государство более не оценивает подобные действия как противоправные (общественно опасные) и требующие принятия мер публично-правового реагирования, считает необоснованным и нецелесообразным дальнейшее преследование лиц, совершивших те или иные проступки.

При этом обратная сила закона, отменяющего административную ответственность, не является абсолютной и, во всяком случае, имеет своим пределом состоявшееся на момент вступления такого закона в силу исполнение постановления о назначении административного наказания. Это свидетельствует о том, что закон, отменяющий административную ответственность, не ставит под сомнение состоявшуюся в системе прежнего административного законодательства государственно-правовую (судебную!) оценку конкретных действий как противоправных, равно как и законность и обоснованность мер административного принуждения, уже вынесенных в ходе и по итогам производства по делу об административном правонарушении.

Но применение данного правила (по сути, юридической аксиомы) должно исключать — в соответствии с требованиями конституционного равноправия — возможность различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных условиях. Поэтому очевидно, что при смягчении наказания или полном устранении деликтности соответствующих действий, с одной стороны, по отношению к лицам, совершившим впоследствии действия, в отношении которых административный запрет был снят, не может быть начат процесс реализации административного принуждения, а с другой — к лицам, по отношению к которым процесс привлечения к административной ответственности на момент вступления в силу закона, отменяющего административную ответственность, не был окончательно завершен путем непосредственного исполнения соответствующего государственно-властного решения, процесс реализации административного принуждения не может быть продолжен и подлежит безусловному прерыванию.

Иная ситуация складывается в тех случаях, когда закону, отменяющему административную ответственность, сопутствует закон, вводящий за те же деяния уголовную ответственность. С момента вступления в силу такого правового регулирования деяния, ранее относившиеся к административно-деликтной сфере, не теряют своей отрицательной государственно-правовой оценки, которая, напротив, только усиливается, и, соответственно, лица, впредь совершающие подобные деяния, как и прежде, подлежат мерам государственно-правового реагирования, но более суровым, связанным с применением уголовной ответственности. При таких условиях конституционный принцип равенства не дает никаких оснований для прерывания уже начатого до вступления в силу указанного правового регулирования процесса реализации административной ответственности; напротив, неотвратимость наказания, как нормативный элемент конституционного режима равенства и справедливости юридической ответственности, требует, чтобы начатый процесс публично-правовой ответственности был завершен путем исполнения постановления о назначении административного наказания.

Конституция Российской Федерации, исключая придание обратной силы закону, устанавливающему или отягчающему ответственность (статья 54, часть 1), недвусмысленно предполагает, что совершенное правонарушение должно влечь за собой наступление ответственности не более строгой, чем та, которая была установлена на момент совершения правонарушения. Это означает, что вступление в силу закона, отягчающего ответственность путем ее трансформации из административно-правовой в уголовно-правовую форму, ни при каких условиях не может влечь применение вновь установленного уголовно-правового регулирования к лицу, совершившему административный проступок. Но это не дает поводов отказываться в подобных случаях от применения собственно административно-правовой ответственности, которая как раз и являлась выражением правомерной и справедливой квалификации государством совершенного деяния на момент его совершения, тем более что такая оценка действиям конкретного лица была дана судом.

Таким образом, освобождение от административной ответственности лица, к ней привлеченного, на том основании, что до момента исполнения постановления о назначении административного наказания вступило в силу правовое регулирование, сопровождающее отмену административной ответственности за конкретное деяние введением за то же деяние уголовной ответственности, означало бы нарушение общеправового принципа неотвратимости наказания, вытекающего из него требования непрерывности (преемственности) публично-правовой ответственности, а также конституци-

онного принципа равенства юридической ответственности. Между тем в конкретных делах заявителей оспариваемым законоположениям судебной практикой был придан иной смысл, при котором такое освобождение от административной ответственности допускается.

При этом следует учитывать, что административно-правовая ответственность как разновидность публично-правовой ответственности, будучи непосредственно связана с реализацией государственных интересов по обеспечению законности и правопорядка, не может подменяться применением мер гражданско-правовой ответственности, направленной на защиту и восстановление прав и законных интересов отдельных участников гражданского общежития. В связи с этим содержащееся в Определении указание на то, что права заявителей могут быть защищены вне реализации административно-правовой ответственности — путем обращения в суд в целях установления в других процедурах оснований для привлечения совершившего соответствующее деяние лица к гражданской ответственности (абзац третий пункта 3 мотивировочной части), — представляется весьма сомнительным.

Все это свидетельствует о наличии неопределенности в оспариваемых законоположениях, требующей принятия мер конституционно-судебного реагирования. Это тем более важно, если иметь в виду, что в будущем могут возникать и другие ситуации, связанные с переводом тех или иных составов административных правонарушений (включая такие, которые предполагают применение достаточно суровых санкций в виде административных штрафов, порой превышающих уголовно-правовые) в разряд уголовно наказуемых деяний. Нельзя исключить, что такой подход может ориентировать судебную практику на освобождение от административной ответственности в соответствующий «мертвый период юридической безответственности» всех лиц, в отношении которых не исполнено постановление о назначении административного наказания.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации мог либо принять жалобу граждан О.В. Борохова, В.А. Кауца и А.Ю. Федотова к рассмотрению и разрешить поставленный ими вопрос в соответствующей процедуре конституционного судопроизводства, либо, опираясь на свои ранее выработанные правовые позиции, выявить конституционно-правовой смысл оспариваемых заявителями законоположений и вынести Определение по жалобе заявителей.

МНЕНИЕ СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Г.А. ГАДЖИЕВА по Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года 1485-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан О.В. Борохова, В.А. Кауца и А.Ю. Федотова на нарушение их конституционных прав частью 2 статьи 1.7 и пунктом 5 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

1. Не могу согласиться с данным Определением, поскольку оно основано на таком толковании положения статьи 54 (часть 1) Конституции РФ и других конституционных положений, которое приводит к истолкованию оспоренных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, препятствующему исполнению решения суда, вступившего в законную силу, и реализации потерпевшим от административного правонарушения своего права на доступ к правосудию, таким образом вступая в противоречие с принципом *res judicata.*

Заявители обратились к прокурору Курчатовского района города Челябинска с требованием возбудить производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.60 «Клевета» КоАП Российской Федерации, в отношении И.А. Рябченко за размещение на интернет-сайте информационно-аналитического агентства «Урал Бизнес Консалтинг» не соответствующую действительности и порочащую потерпевших информацию. Постановлением прокурора от 27 марта 2012 года соответствующее дело было возбуждено.

Постановлением мирового судьи судебного участка № 8 Калининского района города Челябинска от 11 апреля 2012 года, оставленным без изменения решением Калининского районного суда города Челябинска от 5 июля 2012 года, И.А. Рябченко признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 5.60 КоАП Российской Федерации, выразившегося в том, что он распространил в средствах массовой информации заведомо ложные сведения, порочащие честь и достоинство О.В. Борохова, В.А. Кауца и А.Ю. Федотова, с назначением

наказания в виде административного штрафа в размере 2000 рублей.

Постановлением Челябинского областного суда от 15 ноября 2012 года, оставленным без изменения постановлением Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года, указанные судебные акты отменены, а производство по делу прекращено на основании пункта 5 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации. При этом суды исходили из принятия Федерального закона от 28 июля 2012 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступил в силу 10 августа 2012 года), исключившего из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях статью 5.60 в связи с криминализацией описываемого ею деяния, а также учитывали, что вынесенное в отношении И.А. Рябченко постановление о назначении административного наказания не исполнено.

2. При решении вопроса о допустимости жалобы заявителей необходимо учитывать специфические фактические и юридические обстоятельства этого дела.

Неисполнение административного наказания в отношении признанного судом виновным И.А. Рябченко и незаконное освобождение его от административной ответственности явились результатом несоблюдения судебными органами положений Кодекса об административных правонарушениях.

В соответствии с частью 1 статьи 32.2 «Исполнение постановления о наложении административного штрафа» КоАП Российской Федерации административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьей 31.5 этого Кодекса. В данном случае оно вступило в законную силу 5 июля 2012 года. До 5 августа И.А. Рябченко должен был добровольно уплатить штраф. В случае неуплаты штрафа в тридцатидневный срок мировой судья должен был составить протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 «Неуплата административного штрафа в срок» КоАП Российской Федерации. Протокол о таком административном правонарушении в отношении И.А. Рябченко, не уплатившего административный штраф, должен был составить судебный пристав-исполнитель. До 7 августа 2012 года мировой судья должен был направить материалы судебному приставу-исполнителю для исполнения административного наказания в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, а судебный пристав-исполнитель, кроме того, — составить в отношении И.А. Рябченко протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 КоАП Российской Федерации за неуплату в срок административного штрафа, возбудив тем самым второе дело об административном правонарушении. Во-первых, статья 20.25 не исключена из КоАП Российской Федерации и продолжает действовать, а, во-вторых, наказание за совершение административного правонарушения, предусмотренного ее частью 1, является более суровым, чем штраф размером в 2000 рублей.

Вступившие в законную силу постановления мировых судей подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации (часть 1 статьи 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»). Само по себе судебное решение будет иллюзорным, если оно не материализуется, не будет исполнено.

Право на судебную защиту — как по буквальному смыслу закрепляющей его статьи 46 Конституции Российской Федерации, так и по смыслу, вытекающему из взаимосвязи этой статьи с другими положениями главы 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции Российской Федерации, а также с общепризнанными принципами и нормами международного права, — является личным абсолютным неотчуждаемым правом каждого человека. В качестве неотъемлемого элемента оно предполагает обязательность исполнения судебных решений.

Эти требования корреспондируют положениям статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, провозгласившей обязанность государства обеспечить любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективные средства правовой защиты, а также пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в его интерпретации Европейским Судом по правам человека, который в своей практике также исходит из понимания исполнения судебного решения как неотъемлемого элемента права на суд и признает, что нарушение этого права может приобрести форму задержки исполнения решения (постановления от 19 марта 1997 года по делу «Хорнсби (Hornsby) против Греции», от 7 мая 2002 года по делу «Бурдов против России») (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2012 года № 2008-О).

Вне всякого сомнения, право на судебную защиту в его материализованной форме вытекает из принципа верховенства права, который является одним из элементов духовного наследия, общего для государств — членов Совета Европы. Аксиологическая ценность этого принципа чрезвычайно высока. С учетом положения статьи 16 (часть 2) Конституции Российской Федерации положения ее статьи 54 (части 1) о том, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет, должны толковаться с учетом того, что одним из принципов конституционно-право-

вой аксиологии является возможность не только уравновешивания двух конституционных принципов, но и придание большего веса одной из коллидирующих конституционных ценностей.

Коллизия между такими ценностями, которые предусмотрены в статье 54 и в статье 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации, возникла в связи с тем, что Федеральным законом от 28 июля 2012 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» статья 5.60 КоАП Российской Федерации признана утратившей силу, а Уголовный кодекс Российской Федерации дополнен статьей 128.1 «Клевета». Однако, несмотря на то, что в силу данного закона произошла не полная отмена ответственности за правонарушение (клевету), а наоборот, административное правонарушение подвергнуто криминализации и стало квалифицироваться преступлением, суды на основании оспариваемых заявителями (потерпевшими по административному делу) норм прекратили производство по делу об административном правонарушении по факту клеветы, совершенной И.А. Рябченко до вступления в силу Федерального закона № 141-ФЗ.

Ошибочность состоявшегося правоприменения состоит в том, что суды не учли наличие такого родового юридического понятия, как публично-правовая ответственность*, которое оказывается крайне необходимым для правильного толкования статьи 54 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Как указал Конституционный Суд в Определении от 16 января 2001 года № 1-О по делу о проверке конституционности примечания 2 к статье 158 УК Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д.А. Скородумова, реализация конституционного принципа обратной силы закона, устраняющего или смягчающего ответственность, обусловливается изменением содержания общественной опасности.

Толкование оспоренных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, приведшее в нарушение принципа верховенства права к освобождению И.А. Рябченко от административной ответственности за совершенную клевету в связи с ее криминализацией, не учитывает, что публично-правовая ответственность за клевету не устранена и не смягчена, а наоборот, усилена.

В связи с этим норма статьи 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой при устранении законом ответственности за правонарушение должен применяться новый закон, не может толковаться как императивно требующая прекращения производства по делу об административном правонарушении, совершенном до вступления в силу нового закона, которым это правонарушение криминализовано.

Я согласен с мнением большинства судей Конституционного Суда Российской Федерации в том, что нормы части 2 статьи 1.7 и пункта 5 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации не противоречат Конституции Российской Федерации, но только при условии систематического, конституционно-правового истолкования, учитывающего иерархию правовых ценностей, предполагающего, что толкование норм более низкого уровня должно осуществляться в соответствии с нормами более высокого уровня. Условием придания закону обратной силы является реальное смягчение или отмена публично-правовой ответственности.

Если же одна разновидность публично-правовой ответственности заменяется другой путем криминализации деяния, субъекты права в силу действия конституционных ценностей, обладающих наивысшим весом — верховенства права, не оказываются в состоянии, когда невозможно использовать юрисдикционные органы государства в целях обеспечения правового принципа неотвратимости наказания, тем более что Челябинский областной суд отменил законные судебные акты, которые должны были быть исполнены в установленные сроки.

* См.: *Кислухин В.А.* Виды юридической ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.

ББК 67.401

Л.В.Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент

К вопросу о правомерности установления административной ответственности в сфере осуществления градостроительной деятельности в законодательстве субъектов Российской Федерации

В статье исследована проблема установления в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности в сфере градостроительной деятельности.

Ключевые слова: административная ответственность; административные правонарушения; градостроительная деятельность.

Предметом обсуждения юридическими подразделениями органов государственной власти Иркутской области неоднократно был вопрос законности установления административной ответственности за правонарушения в сфере градостроительной деятельности на территории Иркутской области.

В этой связи в настоящей статье предлагается исследование данного вопроса, с учетом выводов, сделанных по результатам правовых экспертиз проектов региональных административно-деликтных законов, разработанных в Иркутской области в различные временные периоды.

Согласно Конституции Российской Федерации [3] административное и административно-процессуальное законодательство, включая законодательство об административных правонарушениях, относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (пункт «к» части 1 статьи 72). В соответствии с частью 1 статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [2] законодательство об административных правонарушениях состоит из указанного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

К ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, организация производства по соответствующим делам, определение их подведомственности, определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

В соответствии с подпунктом 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4] 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), в том числе, относится решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъ-

ектов Российской Федерации, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, при наличии в законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации материальных норм, обязательность исполнения которых не обеспечена нормами КоАП РФ, у субъектов Российской Федерации имеются полномочия по правовому регулированию в соответствующей сфере общественных отношений.

Согласно части 4 статьи 1.3 КоАП РФ в соответствии с установленной структурой федеральных органов исполнительной власти Кодекс определяет подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом, федеральным органам исполнительной власти. Согласно части 5 статьи 1.3 КоАП РФ в соответствии с задачами и функциями, возложенными на органы государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами, Кодекс определяет подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с позицией Верховного Суда Российской Федерации, обозначенной 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» [7], применению подлежат 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.

Как отметил Верховный Суд Российской Федерации в определении от 30 мая 2012 года № 81-АПГ12-1 [8], федеральный законодатель, включая законы субъектов Российской Федерации в систему правовых регуляторов юрисдикционных отношений (статья 1.1 КоАП РФ) и в связи с этим наделяя субъект Российской Федерации полномочиями по установлению административной ответственности (статья 1.3.1 КоАП РФ), поставил их в прямую зависимость не только от Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, но и в целом от федерального отраслевого законодательства, которым установлены объективные критерии, условия и пределы правового регулирования той или иной сферы общественных отношений.

Следовательно, 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 такие же действия, за которые предусмотрена административная ответственность КоАП РФ.

Руководствуясь предписаниями федерального законодательства с учетом практики Верховного Суда Российской Федерации можно сформулировать ряд выводов по вопросу правомерности установления отдельных составов административных правонарушений в сфере градостроительной деятельности, предлагаемых правоприменителями для закрепления в региональных административно-деликтных законах.

1. *Административное правонарушение в виде нарушения порядка подготовки и утверждения градостроительной документации*

Порядок территориального планирования, включая требования к документации территориального планирования всех уровней, регламентируется главой 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации [1].

В главе 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлены требования по разработке правил землеустройства и застройки (статья 30), порядок подготовки проекта правил землепользования и застройки (статья 31), порядок утверждения правил землепользования и застройки (статья 32), порядок внесения изменений в правила землепользования и застройки (статья 33).

Порядок подготовки и утверждения документации по планировке территории установлен статьей 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Также в главе 5 Градостроительного кодекса Российской Федерации регламентируются правила подготовки проекта планировки территории (статья 42), проекта межевания территорий (статья 43), градостроительных планов земельных участков (статья 44).

2. *Нарушение положений документов территориального планирования*

В соответствии с частью 4 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации *не допускается принятие* органами государственной власти, органами местного самоуправления решений (за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами) о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую, о предоставлении находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков в целях размещения объектов федерального значения в областях, указанных в части 1 статьи 10 Градостроительного кодекса РФ, объектов регионального значения, объектов местного значения, если размещение таких объектов не предусмотрено документами территориального планирования Российской Федерации в областях, указанных в части 1 статьи 10 Градостроительного кодекса РФ, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации, документами территориального планирования муниципальных образований.

3. *Подготовка и утверждение правил землепользования и застройки с нарушением положений документов территориального планирования муниципальных образований*

Порядок подготовки проекта правил землепользования и застройки регламентируется статьей 31 Градостроительного кодекса, в том числе в части 3 названной статьи установлено, что подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования, с учетом требований технических регламентов, результатов публичных слушаний и предложений заинтересованных лиц.

4. *Подготовка и утверждение документации по планировке территории с нарушением положений документов территориального планирования муниципальных образований*

Подготовка и утверждение документации по планировке территории регламентируется статьей 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации, частью 10 которой, в том числе, установлено, что подготовка документации по планировке территории *осуществляется на основании документов территориального планирования*, правил землепользования и застройки в соответствии с требованиями технических регламентов, нормативов градостроительного проектирования, градостроительных регламентов с учетом границ территорий объектов культурного наследия, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, границ территорий вновь выявленных объектов культурного наследия, границ зон с особыми условиями использования территорий.

Таким образом, поскольку установление 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, относится к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях (пункт 3 части статьи 1.3 КоАП РФ), установление вышеперечисленных составов административных правонарушений неправомерно.

5. *Выдача разрешений на строительство линейных объектов и на ввод в эксплуатацию линейных объектов, выданных в нарушение требованиям проекта планировки и проекта межевания*

Порядок и условия выдачи разрешения на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию регламентируются статьями 51 и 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в которых также установлено, что разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов), а разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет в случае строительства, реконструкции линейного объекта проекту планировки территории и проекту межевания территории, а также проектной документации.

6. *Административные правонарушения, связанные с нарушением правил землепользования и застройки*

Градостроительный кодекс Российской Федерации регламентирует вопросы, связанные с установлением порядка предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства (статья 39), порядок разработки, содержание градостроительных планов земельных участков, а также полномочие федерального органа исполнительной власти по утверждению формы такого плана (статья 44), условия выдачи разрешений на строительство (статья 51), порядок осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства (статья 52).

Таким образом, федеральный законодатель установил федеральные правила, нарушение которых не может быть использовано в качестве диспозиций норм законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

7. *Воспрепятствование законной деятельности должностного лица исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего контроль за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности*

Частью 1 статьи 19.4.1 КоАП РФ установлена административная ответственность за воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора) по проведению проверок или уклонение от таких проверок.

Материальной нормой для установления данного состава административного правонарушения в КоАП РФ является обязанность должностных лиц органов местного самоуправления оказывать содействие должностным лицам органа, осуществляющего контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности, в их работе (подпункт 3 части 4 статьи 8.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

8. *Невыполнение в установленный срок законного предписания исполнительного органа государственной власти, осуществляющего контроль за соблюдением законодательства органами местного самоуправления, если действия не содержат административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.5 КоАП РФ*

Частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ уже установлена административная ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства, которая распространяется на любую сферу общественных отношений при осуществлении государственного контроля (надзора).

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 градостроительной деятельности предусмотрено пунктом 1 части 3 статьи 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 субъект Российской Федерации правоприменительными полномочиями в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности, полномочий по установлению административной ответственности субъекту Российской Федерации не предоставляет. При таком положении правомерна квалификация бездействия органов местного самоуправления, заключающегося в неисполнении обязательного предписания государственного органа, по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ.

Согласно определению Верховного Суда РФ от 23 ноября 2011 года № 78-Г11-55 «Об отмене решения и удовлетворении заявления в части признании недействующей статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» от 31 мая 2010 г. № 273-70» [6] «частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ установлена административная ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства. Данная *норма носит универсальный характер* и *распространяет свое действие на всю территорию Российской Федерации* (выделено мною. — *Л.Г.*) независимо от уровня осуществления в ней

государственной власти...». Следовательно, «...предусматривать административную ответственность за такого рода правонарушения законодатель субъекта Российской Федерации был не вправе...».

Данный вывод в равной мере относится и к составу административного правонарушения в виде непредставления или несвоевременного представления в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно в виде представлениия в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде, установленного частью 1 статьи 19.7 КоАП РФ.

В Определении Верховного Суда РФ от 13 марта 2013 года № 64-АПГ13-1 «Об оставлении без изменения решения Сахалинского областного суда от 13 декабря 2012 г.» [5], которым удовлетворено заявление о признании недействующими отдельных положений Закона Сахалинской области от 29 марта 2004 г. № 490 «Об административных правонарушениях в Сахалинской области» и статьи 5-1 Закона Сахалинской области от 1 августа 2008 г. № 83-ЗО «О Сахалинском областном регистре муниципальных нормативных правовых актов», в котором Верховный Суд Российской Федерации указал на то, что на федеральном уровне статьей 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях уже установлена административная ответственность за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде. Предусмотренные оспариваемой нормой Закона Сахалинской области деяния подлежат квалификации по указанной статье Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, что *исключает установление административной ответственности за то же деяние в законодательстве об административных правонарушениях субъекта Российской Федерации.*

Позиции Верховного Суда Российской Федерации по незаконности установления вышеобозначенных составов административных правонарушений в законах субъектов Российской Федерации также нашли отражение в определении Верховного Суда РФ от 4 июля 2012 года № 72-АПГ12-3 [9], определении Верховного Суда РФ от 2 ноября 2011 года № 1-Г11-24 [10] и др.

В соответствии с общим правилом, закрепленным пунктом 6 части 1 статьи 22.1 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, рассматриваются в пределах компетенции, установленной главой 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 главе 23 КоАП РФ.

Лица, уполномоченные составлять протокол об административном правонарушении, состав которого предусмотрен частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ, определены в статье 28.3 и главе 23 КоАП РФ. Согласно части 1 статьи 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с главой 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа. Как указано в части 1 статьи 23.1 КоАП РФ, судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ. Таким образом, глава 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 части 2 статьи 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 Россий-

ской 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 статье 28.3 КоАП РФ. Вместе с тем в перечне должностных лиц, уполномоченных на составление протокола об административном правонарушении, установленном частью 2 статьи 28.3 КоАП РФ, не содержится указания на орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий полномочия по государственному контролю за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности.

Согласно части 4 статьи 28.3 КоАП РФ перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с частями 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 части 1, 2, 3 статьи 28.3 КоАП РФ, ни в главе 23 КоАП РФ возможность рассмотрения дел, предусмотренных частью 1 статьи 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 права составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ, должностным лицам органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих контроль за соблюдением градостроительной деятельности.

Частью 3 статьи 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 частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ, в отношении органов местного самоуправления, не исполнивших обязательное предписание в установленный срок. Согласно части 1 статьи 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 выше 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 частью 1 статьи 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.

Этот пробел правового регулирования не может быть восполнен нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, предоставляющим должностным лицам право на составление протокола об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ.

Преодоление данного пробела возможно лишь путем внесения соответствующих изме-

нений в часть 2 статьи 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 (часть 6 статьи 28.3 КоАП РФ) или рассмотрение дела об административном правонарушении КоАП РФ отнесено к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 28.3 КоАП РФ).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (ч. 1). — Ст. 16.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

3. Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 4. — Ст. 445.

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

5. Об оставлении без изменения решения Сахалинского областного суда от 13 декабря 2012 г. : определение Верховного Суда РФ от 13 марта 2013 г. № 64-АПГ13-1 // СПС «КонсультантПлюс».

6. Об отмене решения и удовлетворении заявления в части признании недействующей статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» от 31 мая 2010 г. № 273-70 : определение Верховного Суда РФ от 23 ноября 2011 г. № 78-Г11-55 // СПС «КонсультантПлюс».

7. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 // СПС «КонсультантПлюс».

8. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 мая 2012 г. № 81-АПГ12-1 // СПС «КонсультантПлюс».

9. Определение Верховного Суда РФ от 4 июля 2012 г. № 72-АПГ12-3 // СПС «КонсультантПлюс».

10. Определение Верховного Суда РФ от 2 ноября 2011 г. № 1-Г11-24 // СПС «КонсультантПлюс».

ББК 67.400.7

М.И. Боржонов

Клонирование человека: этико-правовые проблемы

В статье рассматривается вопрос о правовом регулировании клонирования человека. В рамках этого изучены и проанализированы международные акты, акты отдельных государств, проанализированы моменты их принятия. Рассмотрена политика Российской Федерации в сфере клонирования. В завершение даны рекомендации о необходимости внесения изменений в проект ФЗ «Об обращении биомедицинских клеточных продуктов», другие смежные федеральные законы.

Ключевые слова: клонирование; биоэтика; геном; права четвертого поколения; Декларация ООН о клонировании человека; Европейский Союз; проект Федерального закона «Об обращении биомедицинских клеточных продуктов».

Научные открытия XXI века оказывают серьезное воздействие на все сферы жизни человека, в том числе и на право. В связи с этим юристы стали разрабатывать новое поколение прав человека — четвертое, в рамках которого рассматриваются такие вопросы, как биоэтика, информатизация общества и т. д. Тема, исследованная в рамках данной статьи, — клонирование человека, является одной из проблем биоэтики.

Запрет клонирования ставит сразу два вопроса: этический и правовой. Этический заключается, в частности, в том, что ведущие религии не признают клонирования, мотивируя тем, что это насилие над природой человека, унижение его достоинства. Аргументы сторонников запрета клонирования с позиций этики схожи, в чем проявляется редкое единодушие.

Правовая проблема заключается в возникающем противоречии основных прав личности. Ее проявление возможно в следующих ситуациях: будет ли клон субъектом права, будет ли его статус совпадать со статусом оригинала, как урегулировать отношения с оригиналом в плане идентификации личности, правопреемства, семейных отношений и т. п. Но ситуации подобного рода возникнут лишь при легализации клонирования. На сегодняшний день первостепенные вопросы таковы: обоснован ли запрет клонирования? Как разграничиваются понятия репродуктивного и терапевтического клонирования? Как регулируется вопрос клонирования на международном и национальном уровнях?

Разберемся с терминологией. Наука определяет клонирование как перенос материала ядра из одной клетки в другую для воспроизведения клеток новой среды. Юридически клонирование человека можно определить так: любое вмешательство, нацеленное на создание человеческого существа, генетически идентичного другому человеческому существу, живому или умершему [4]. Существует клонирование двух видов: терапевтическое и репродуктивное. Терапевтическое клонирование — остановка развития эмбриона в 14-дневном сроке и использование его для получения стволовых клеток. Репродуктивное клонирование — полное воссоздание организма, генетически идентичного оригиналу.

По всему миру ведутся дискуссии о моральной стороне и целесообразности клонирования. Сегодня господствующую позицию занимает повсеместный запрет на репродуктивное клонирование, а вопрос о терапевтическом решается странами по-разному. Генеральная Ассамблея ООН 8 марта 2005 г. резолюцией 59/280 приняла Декларацию ООН о клонировании человека [6], в которой, ссылаясь на статью 11 Всеобщей декларации о геноме человека, не допускающей практику, противоречащую человеческому достоинству (практика клонирования в целях воспроиз-

водства человеческой особи, обратилась с призывом ко всем государствам-членам ООН запретить все формы клонирования людей, так как они несовместимы с человеческим достоинством и защитой человеческой жизни [5]. В ходе предшествующих дискуссий предлагались разные варианты, например, решение вопроса о терапевтическом клонировании на усмотрение самих государств, или полный запрет всех форм.

Инициатива по разработке международного акта, регулирующего запрет клонирования, была выдвинута 2 ноября 2001 г. Генеральной конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры. Ею была принята Резолюция 22 с разработанными рекомендациями о проведении исследований, касающихся установления всеобщих норм в области биоэтики. 25 апреля 2003 г. Комиссией по правам человека была принята Резолюция 2003/69 «Права человека и биоэтика» [7]. В ней содержалось обращение к странам поучаствовать в дискуссии о клонировании. Вопрос был включен в повестку 59-й Генеральной Ассамблеи ООН, но отдельные моменты обсуждались еще на 58-й Генеральной Ассамблее. Работа по созданию данной Декларации велась с 2003 по 2005 г., в течение 58-й и 59-й Генеральной Ассамблеи ООН. Клонирование рассматривалось как с этической, так и с правовой стороны.

Начнем с анализа этических аспектов. Право высказаться было предоставлено Римской католической церкви. Святой Престол изложил свои воззрения в 2003 г., а в 2004-м они были дополнены и представлены на 58-й и 59-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН и использованы в работе Шестого комитета. Основные аргументы таковы:

1) Святой Престол выступает против клонирования эмбриона человека для его уничтожения с целью получения из него стволовых клеток, даже ради благородной цели, поскольку это не соответствует основам и мотивам биомедицинских исследований организма человека, так как это оскорбляет человеческое достоинство;

2) эксперименты с использованием стволовых клеток эмбриона пока не привели ни к одному однозначно успешному результату в терапевтической области, даже у подопытных животных;

3) использование клонированных эмбрионных стволовых клеток связано с высоким риском имплантации больному клеток патологического эмбриона. Эти клетки могут спровоцировать генетические нарушения, вызвать лейкемию или другие виды раковых заболеваний;

4) польза «терапевтического клонирования» для здоровья человека является чисто гипотетической;

5) асексуальная форма воспроизводства при клонировании «обойдет» обычную стадию «перемешивания» генов, которая делает каждого индивида уникальным с точки зрения своего генома, и произвольно зафиксирует генотип в одной определенной конфигурации, что, естественно, будет иметь негативные генетические последствия для генофонда человека;

6) «терапевтическое клонирование» порочнее, чем клонирование «в целях воспроизводства», так как человеческое существо используется чисто как лабораторный материал;

7) «терапевтическое клонирование» — это недоказанная теория, которая вполне может обернуться пустой тратой времени и огромных денег;

8) ООН обязана предпринять все возможные усилия в поисках таких основ, с тем чтобы люди уважали себя такими, какие они есть на самом деле [8].

Эти аргументы были отражены в документах, направленных Ватиканом в ООН. И если в 2003 г. Католическая церковь выступала против клонирования в целом, то уже в 2004-м акцент сместился на противодействие легализации именно терапевтического клонирования, которое в документах названо «клонирование в научных целях». Окончательная цель Ватикана сформулирована в письме, присланном в 2003 г.:

«Святейший Престол добивается полного и четкого запрета всех технологий создания новых человеческих эмбрионов с помощью клонирования, включая пересадку ядер соматических клеток, деление эмбрионов и другие аналогичные технологии, которые могут получить развитие в будущем. Этот запрет также должен охватывать партеногенез и создание «химерных эмбрионов» гибрида человека и животного посредством пересадки ядер» [9].

Хочется отметить, что позиция Ватикана также характерна и для иных конфессий. К примеру, мнение РПЦ, которое она сформулировала в Основах социальной концепции, принятой на Архиерейском Соборе в 2000 г., звучит следующим образом:

«Замысел клонирования является несо-

мненным вызовом самой природе человека, заложенному в нем образу Божию, неотъемлемой частью которого являются свобода и уникальность личности <...> Клонирование человека способно извратить естественные основы деторождения, кровного родства, материнства и отцовства. Ребенок может стать сестрой своей матери, братом отца или дочерью деда. Крайне опасными являются и психологические последствия клонирования. Человек, появившийся на свет в результате такой процедуры, может ощущать себя не самостоятельной личностью, а всего лишь «копией» кого-то из живущих или ранее живших людей» [10].

Правовые проблемы обсуждались рабочей группой относительно трех проектов возможной Конвенции о запрете клонирования.

Первый проект был выдвинут группой стран, среди которых были США, большинство государств Африки и Латинской Америки и некоторые другие. В констатирующей части было записано: «...клонирование человека в каких бы то ни было целях является аморальным, нравственно отвратительным и противоречащим должному уважению человеческой личности и не может быть оправдано или признано допустимым». Представлялась позиция о необходимости разработки в экстренном порядке Международной конвенции против клонирования человека, причем до принятия конвенции государства не должны были проводить какие-либо исследования, эксперименты, разработку или применение на их территории или в районах, находящихся под их юрисдикцией или контролем, использовать методы, направленные на клонирование человека. Закреплен общий призыв к государствам принять меры для запрещения таких работ по генной инженерии, которые направлены на унижение человеческого достоинства. В качестве альтернативы рекомендовалось направить средства на решение других неотложных глобальных проблем.

Альтернативный проект был представлен меньшей группой государств, в числе которых Бельгия, Бразилия, Канада, Китай, Великобритания, Швейцария, Швеция, Япония. Осуждающие клонирование акценты в проекте максимально смягчены. В преамбуле содержались следующие формулировки:

«...Учитывая, что стремительное развитие биологических наук открывает перспективы для улучшения здоровья людей и человечества в целом, а также то, что некоторые виды практики могут представлять потенциальную опасность для неприкосновенности и достоинства человека, будучи особо озабочена в связи с практикой, которая противоречит человеческому достоинству, сделанными недавно публичными заявлениями о научных исследованиях и попытках, направленных на клонирование человека в целях воспроизводства...»

Уже в резолютивной части предлагалось при разработке проекта специальной конвенции предусмотреть запрет только на клонирование человека в целях воспроизводства, то есть целой особи. В отношении отдельных клеток предлагалось включить «обязательство всех договаривающихся сторон принять меры для обеспечения контроля над другими формами клонирования человека путем установления запрета или введения моратория или путем их регулирования с помощью национального законодательства».

Подобная резолюция не устанавливала бы полный запрет на клонирование, ограничившись только репродуктивным, если объектом технологии выступает человек в целом. Терапевтическое клонирование не запрещалось.

19 ноября 2004 г. на 27-м заседании Шестого комитета представитель Италии предложил свой проект резолюции в виде Декларации ООН о клонировании человека, которая и была взята за основу будущего решения Генеральной Ассамблеи. Инициатива Италии носила компромиссный характер, поскольку предложение о принятии международной Конвенции было изменено на принятие Декларации. В данном проекте документа уже не говорилось о разработке какой-либо запрещающей конвенции вообще. Государствам рекомендовалось запретить любые попытки создания человеческой жизни с помощью процессов клонирования и любые исследования, направленные на достижения этой цели, а также обеспечить в процессе применения биологических наук при всех обстоятельствах уважение человеческого достоинства и, в частности, недопущение эксплуатации женщин. В резолютивной части государствам предлагалось принять и осуществить национальные законы для обеспечения указанных положений.

18 февраля 2005 г. развернулись дискуссии вокруг окончательного текста Декларации, автором проекта которой выступил представитель Гондураса. Данный проект по форме представлял Декларацию (аналогичен предложению Италии), а по содержанию в некоторой мере имел сходство с проектом стран Латинской Америки и США. В ходе обсуждения

в Шестом комитете были предложены поправки. В частности, 1-я поправка, предлагаемая Японией, Нидерландами, Бразилией и Бельгией, касалась уточнения преамбулы Декларации. В проекте сделана ссылка на Всеобщую декларацию о геноме человека и правах человека, но без указания на ее 11-ю статью. Была добавлена фраза «и в частности на ее статью 11, в которой говорится, что практика, противоречащая человеческому достоинству, такая как практика клонирования, в целях воспроизводства человеческой особи, не допускается» [11].

При принятии Декларации предполагалось, что она будет способствовать наложению более радикальных запретов на клонирование человека. Однако основной упор сделан на инициативу самих государств, которые должны содействовать немедленному принятию и осуществлению национальных законов для обеспечения исполнения положения Декларации. Клонирование не получило жесткого осуждения, говорится лишь о «срочной необходимости предотвращения потенциальных опасностей клонирования человека для человеческого достоинства».

Более всего запрет клонирования распространен в Европе. Еще в 1997 и 1998 гг. Европарламент своими Резолюциями о клонировании первым в мире признал клонирование этически неприемлемым.

Европейский парламент принял первую Резолюцию о клонировании человеческих эмбрионов еще в 1993 г. Именно Европейский парламент первым отреагировал на появление практической возможности клонирования человека в 1997 г. своей Резолюцией о клонировании от 12 марта 1997 г., в которой призвал провести законодательный запрет клонирования в праве государств-членов Европейского Союза и на международном уровне.

За отсутствием договора под эгидой ООН, Европа приняла Хартию ЕС об основных правах 2000 г., где в статье 3 установила право на целостность личности, и в отступе 4 параграфа 2 этой статьи в качестве гарантии этого права установлен запрет репродуктивного клонирования. Терапевтическое клонирование Хартией не запрещено [12].

На сегодняшний день в Европе существует единственный в мире наднациональный акт, обязывающий запретить клонирование, — это Дополнительный протокол к Конвенции о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины, касающийся запрещения клонирования человеческих существ, принятый Советом Европы 12 января 1998 г. Статья 1 установила следующее:

1. Любое вмешательство, нацеленное на создание человеческого существа, генетически идентичного другому человеческому существу, живому или умершему, запрещено.

2. Для целей настоящей статьи, термин «человеческое существо», *генетически идентичное* другому человеческому существу, означает человеческое существо, имеющее с другим человеческим существом тождественный набор генов ядра [1].

Как видно из пункта 1 статьи 1 Дополнительный протокол установил запрет на технологию репродуктивного клонирования. При этом отсутствует понятие терапевтического клонирования, но в преамбуле сказано следующее: «Некоторые методы клонирования могут способствовать прогрессу научного познания и его медицинскому применению...»

Другим минусом Дополнительного протокола является то, что он подписан не всеми европейскими странами, в том числе и Россией.

В самой Конвенции о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины не говорится о клонировании, но пункт 2 статьи 18 части V «Научные исследования» установил запрет создания эмбрионов человека в исследовательских целях [2].

Ценность Дополнительного протокола в том, что это первый акт, установивший обязательный запрет клонирования. Так, впервые было сформулировано мнение международного сообщества относительно вопросов клонирования.

Европейский парламент приветствовал подписание Дополнительного протокола к Конвенции Совета Европы о защите прав человека в биомедицине, что отразилось в Резолюции о клонировании человека от 15 января 1998 г. В этой Резолюции Европейский парламент сделал попытку определить клонирование как «создание эмбрионов человека, имеющего те же генетические черты, что и другое человеческое существо, будь то мертвое или живое, на любом уровне его развития с момента зачатия, без какого-либо различия в отношении используемых методов» [13].

Запрет клонирования содержится и в другом основополагающем документе Европейского Союза — это Хартия ЕС 2000 г. об основных правах и свободах. Запрет сформули-

рован в отступе 4 пункта 2 статьи 3 следующим образом: «В рамках медицины и биологической науки, в частности, должно быть обеспечено запрещение клонирования в качестве способа размножения человеческих существ».

Европейская комиссия в своем Сообщении от 23 января 2002 г. «Биологические науки и биотехнология — стратегия для Европы» указывает, что положение статьи 3 «Право на целостность личности» Хартии об основных правах относительно запрета репродуктивного клонирования является отправной точкой для исследований в области биологических наук и биотехнологий в Сообществе. При этом говорится, что исследования в области стволовых клеток требуют пристального внимания и нуждаются в дальнейшем обсуждении.

Но хоть в европейских актах и говорится лишь о репродуктивном клонировании, структуры Европейского Союза негативно относятся и к терапевтическому клонированию. Это можно увидеть в обращении Европейского парламента к Палате общин Великобритании от 7 сентября 2000 г., где терапевтическое клонирование называется «непоправимым переходом границ исследовательских норм».

Налицо некая неопределенность в вопросе регулирования терапевтического клонирования. Хоть оно и не запрещено, но органы Европейского Союза не одобряют эту технологию. Ситуацию осложнила регистрация Европейским патентным ведомством заявки Эдинбургского университета на исследования в области стволовых клеток человеческих эмбрионов, полученных путем клонирования.

Во множестве стран на национальном уровне установлены законодательные запреты клонирования. В ФРГ в 1990 г. был принят Закон о защите эмбрионов, называющий преступлением создание эмбриона генетически идентичного другому эмбриону, происходящему от живого или мертвого лица [14]. В США запрет на клонирование был введен еще в 1980 г. В 2003 г. Палата представителей приняла закон, по которому клонирование, нацеленное как на размножение, так и на медицинские исследования и лечение, рассматривается как преступление с возможным 10-летним тюремным заключением и штрафом в 1 млн долларов [15]. В январе 2009 г. запрет на терапевтическое клонирование был снят. Во многих странах также установлена уголовная ответственность.

В Российской Федерации клонирование урегулировано Федеральным законом от 20 мая 2002 г. № 54-ФЗ «О временном запрете на клонирование человека» [3]. Закон ввел временный запрет на клонирование человека, до дня вступления в силу федерального закона, устанавливающего порядок использования технологий клонирования организмов в целях клонирования человека. Под клонированием здесь понимается создание человека, генетически идентичного другому живому или умершему человеку, путем переноса в лишенную ядра женскую половую клетку ядра соматической клетки человека. В законе отсутствует разделение понятий терапевтического и репродуктивного клонирования, но данное определение в законе соответствует определению репродуктивного клонирования.

Сегодня в Российской Федерации на сайте Министерства здравоохранения размещен проект федерального закона «Об обращении биомедицинских клеточных продуктах» [16]. В прошлые годы предполагалось, что именно он установит правовой режим клонирования в Российской Федерации. Однако в нем отсутствуют понятия «клонирование» и «эмбрион», хотя прошлые редакции законопроекта такие понятия содержали. В статье 4 лишь указывается на недопустимость создания эмбриона человека в целях изготовления биомедицинских клеточных продуктов; недопустимость использования для разработки, производства и применения биомедицинских клеточных продуктов биоматериала, полученного с прерыванием или нарушением процесса развития эмбриона или плода человека. По факту, *общественное отношение* по поводу клонирования человека в Российской Федерации может остаться вне *правового регулирования*. Принятый законопроект будет противоречить смыслу Федерального закона «О временном запрете клонирования», ведь, как проистекает из анализа его содержания, законодатель в будущем, при наличии научных оснований, установит правовой режим клонирования. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что российский законодатель просто обходит тему клонирования, словно таковой проблемы не существует. Кроме того, Россия не является участником Дополнительного протокола к Конвенции о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины, касающегося запрещения клонирования человеческих существ, — документа, устанавливающего обязательный запрет клонирования, т. е. Российская Федерация не имеет международных обязательств.

Следует заметить, что в ходе дискуссий о принятии Декларации ООН о клонировании Россия призывала к запрету лишь репродуктивного клонирования, оставляя терапевтическое на усмотрение государств.

Чтобы не отстать от исследований в этой области и обеспечить своим гражданам доступ к самым современным медицинским технологиям, связанным с клонированием, нашей стране необходимо принять следующие меры:

1) ввести в проект закона «Об обращении биомедицинских клеточных продуктов» понятия «клонирование» и «эмбрион»;

2) соответственно ввести в законодательство понятия «репродуктивное» и «терапевтическое клонирование», четко различать их, так как они предусматривают использование методов, отличных друг от друга и предусматривающих достижение разных целей; запретить репродуктивное клонирование, как технологию, посягающую на достоинство личности, биологическую безопасность и недобросовестно применяющую достижения медицины и биологии. Легализовать терапевтическое клонирование как технологию, способную реально улучшить жизнь людей, способствующую развитию медицины и здравоохранения;

3) в соответствии с этими изменениями внести изменения в другие законы, такие как «О трансплантации органов и (или) тканей человека». Желательным является принятие комплексного закона, регулирующего сферу биотехнологий;

4) Российская Федерация должна присоединиться к Дополнительному протоколу и способствовать выработке универсального международного договора, устанавливающего основополагающие принципы в сфере клонирования.

Это только первичные меры, которые должна принять Российская Федерация.

На сегодняшний день клонирование человека — это вопрос, урегулированный лишь частично. В мире отсутствует универсальный международный договор, имеющий обязательную силу. Существующая Декларация о запрете клонирования носит компромиссный характер, и неизвестно, как скоро она перестанет отвечать заявленным требованиям. Необходимо снова выдвинуть инициативу разработки Конвенции ООН о клонировании, которая установит запрет репродуктивного клонирования, отдаст регулирование терапевтического клонирования на волю государств, соответственно, должны быть разделены понятия терапевтического и репродуктивного клонирования. Полагаем, что будущая Декларация должна стать во многом образцом для региональных договоров и национальных законов в плане установления единых понятий и критериев разграничений технологий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дополнительный протокол к Конвенции о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины: подписан в Париже 12 янв. 1998 г. // Международные акты о правах человека : сб. док. — М., 2002. — С. 751.

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в Риме 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 2. — Ст. 163.

3. О временном запрете на клонирование человека : федер. закон от 20 мая 2002 г. № 54-ФЗ (принят Государственной Думой 19 апреля 2002 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 21. — Ст. 1917.

4. Council of Europe. URL: http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/168.htm (дата обращения: 16.04.2013).

5. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/human_genome.shtml

6. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_clon.shtml

7. URL: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G03/136/82/PDF/G0313682.pdf?OpenElement

8. URL: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N04/541/28/PDF/N0454128.pdf?OpenElement

9. URL: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N03/541/53/PDF/N0354153.pdf?OpenElement

10. URL: http://www.patriarchia.ru/db/text/141422.html

11. URL: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/249/42/PDF/N0524942.pdf?OpenElement

12. URL: http://eulaw.ru/treaties/charter

13. URL: http://www1.umn.edu/humanrts/instree/cloning2.html

14. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/eschg/index.html

15. URL: http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c108:H.R.534

16. URL: http://www.rosminzdrav.ru/docs/doc_projects/905

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Боржонов Михаил Игоревич — студент 3-го курса. Юридический институт Иркутского госуниверситета (664082, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10, e-mail: m.borzhonov@mail.ru).

Васильева Марина Альбертовна — аспирант кафедры гражданского права и процесса Байкальского государственного университета экономики и права, старший прокурор отдела по надзору за исполнением законодательства в социальной сфере. Прокуратура Иркутской области (664011, г. Иркутск, ул. Володарского, 5, e-mail: vasileva@pr.irkutsk.ru).

Гаврилова Лариса Владимировна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом административного и муниципального права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: passau2002@mail.ru).

Игнатенко Виктор Васильевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель Губернатора Иркутской области; главный научный сотрудник. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: ignatenko_v59@mail.ru).

Ильенко Ирина Анатольевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела административного и муниципального права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: irina-irk@mail.ru).

Петров Алексей Александрович — кандидат юридических наук, директор. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru).

Суркова Ирина Сергеевна — кандидат юридических наук, заведующая отделом конституционного права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: surkovais@rambler.ru).

Чиркова Ариадна Анатольевна — главный специалист отдела муниципального законодательства департамента правовой и кадровой работы. Аппарат администрации города Иркутска (664025, г. Иркутск, ул. Ленина, 14, e-mail: cariadna@mail.ru).

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).

К статье также должны быть приложены краткая аннотация и список ключевых слов на русском языке.

В статье должен быть указан код ББК (авторы могут ознакомиться с кодами основных классификаторов на сайте «Библиотечный комплекс» (http://lib.uni-dubna.ru/biblweb/Recomends/recomends_bibl_klassificacii.asp).

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.

Ссылки на нормативные правовые акты оформляются в виде постраничных комментариев с указанием следующих данных: вид нормативного правового акта, дата его принятия, номер, наименование (индивидуализированный заголовок). В одном комментарии не может быть указано более одного нормативного правового акта.

Ссылки на научную литературу и другие источники в тексте статьи оформляются в квадратные скобки с указанием номера соответствующего источника в списке литературы и источников, а также номера страниц, на которые ссылается автор. Список литературы и источников помещается в конце статьи. Литература и источники в указанном списке должны быть размещены в алфавитном порядке и оформлены в соответствии с ГОСТ7.1-2003. Список должен быть пронумерован.

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,* или 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.