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

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

N° 6 (27) (ноябрь — декабрь) 2013

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Петров А.А. Обзор принятых в 2012 году решений Конституционного Суда Российской Федерации по делам о проверке конституционности законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации 3

Суходолов М.И. Специальные территории инновационного развития как средство перехода к инновационной модели экономики 25

Шестакова М.М. Правовое регулирование понятия и признаков административно-территориальной единицы в законодательстве субъектов Российской Федерации 32

ПРАВОВАЯ АНАЛИТИКА

Гетьман Л.С. Актуальные вопросы совершенствования законодательства Российской Федерации, устанавливающего меры государственного принуждения в отношении общественных объединений 38

Тирских М.Г., Черняк Л.Ю. О правовом регулировании товариществ собственников жилья в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации 47

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Гаврилова Л.В. Проблемы реализации положений Градостроительного кодекса Российской Федерации в сфере осуществления контроля за соблюдением органами местного самоуправления градостроительного законодательства 57

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ

Игнатенко В.В., Петров А.А., Подшивалов В.Е. Актуальное научное исследование избирательных прав граждан (*Отзыв об автореферате диссертации В.В. Вискуловой, представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук)*..... 61

Сведения об авторах 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 23.12.2013. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8.0. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

ББК 67.400

А.А. Петров, кандидат юридических наук

Обзор принятых в 2012 году решений Конституционного Суда Российской Федерации по делам о проверке конституционности законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации

Приводится изложение содержания принятых в 2012 году решений Конституционного Суда Российской Федерации по обращениям, в которых оспаривалась конституционность положений законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации. По каждому обращению кратко излагается позиция заявителей по делу и выводы Конституционного Суда по поставленным вопросам.

Ключевые слова: *Конституционный Суд Российской Федерации; законодательство субъектов Российской Федерации.*

В течение 2012 года Конституционный Суд Российской Федерации вынес несколько десятков решений по обращениям, в которых оспаривалась конституционность законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также их отдельных положений. Как и в 2011 году, по таким обращениям Конституционный Суд вынес лишь одно итоговое решение в виде постановления, однако и в его определениях об отказе в принятии обращений к рассмотрению содержатся правовые позиции, которые, как следует из статьи 6 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года «О Конституционном Суде Российской Федерации» [2], являются обязательными для всех субъектов правоотношений, в том числе для органов государственной власти субъектов Российской Федерации — притом всех, а не только тех, кого непосредственно касается решение Конституционного Суда.

1. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2012 года № 22-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вавилина Феликса Ивановича на нарушение его конституционных прав положением Закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга» [5]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемое законоположение, примененное при рассмотрении его дела, как не предусматривающее, в отличие от ранее действовавшего законодательства, предоставление скидки на оплату жилья всем членам семьи ветерана труда, совместно с ним проживающим (а не только являющимся нетрудоспособными и находящимися на его иждивении), противоречит статье 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации [1].

Позиция Суда. Оспоренное правовое регулирование принято в рамках дискреционных полномочий законодателя субъекта Российской Федерации, сохраняет ранее достигнутый уровень социальной защиты ветеранов труда и учитывает особенности положения нетрудоспособных иждивенцев указанной категории граждан, а также возможности финансового обеспечения соответствующих мер за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, а потому не может рассматриваться как ущемляющее права ветеранов труда и членов их семей.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2012 года № 192-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гуржи Шарифа Ба-

кировича на нарушение его конституционных прав положениями Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» [7]

Позиция заявителя. В своей жалобе заявитель, участник ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, оспаривает конституционность положения статьи 7 названного Закона города Москвы, предусматривающей условия признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и, в частности, проживание в городе Москве по месту жительства на законных основаниях в общей сложности не менее 10 лет (пункт 3). По мнению заявителя, оспариваемые положения не соответствуют действующему федеральному законодательству и Конституции Российской Федерации, поскольку не предусматривают для граждан отдельных категорий льготные условия признания нуждающимися в жилых помещениях.

Позиция Суда. Конституционное право на жилище предполагает обязанность создания органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для его осуществления, для предоставления им жилья бесплатно или за доступную плату из государственных и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе гражданам Российской Федерации, нуждающимся в жилище (статья 40 Конституции Российской Федерации); реализация этого права может быть обусловлена определенными требованиями, закрепленными в нормативных актах жилищного законодательства.

Решение вопроса о внесении целесообразных, с точки зрения заявителя, изменений в действующее законодательство субъекта Российской Федерации является прерогативой законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации и не относится к полномочиям Конституционного Суда.

3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2012 года № 229-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мещанова Евгения Александровича на нарушение его конституционных прав пунктами 4 и 5 части 1 статьи 3 Закона Московской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Московской области» [18]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые законоположения, примененные при рассмотрении его дела, как не предусматривающие предоставление скидки на оплату жилья и коммунальных услуг, нарушают его конституционные права, противоречат Федеральному закону от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» и не соответствуют предписаниям статьи 76 Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Законодатель Московской области, действуя в рамках предоставленных полномочий, закрепил в оспоренных положениях конкретные меры социальной поддержки ветеранов труда, в том числе по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в форме ежемесячных денежных компенсаций. Данные нормы направлены на повышение уровня социальной защиты ветеранов труда и не могут рассматриваться в качестве правового регулирования, имеющего целью какое бы то ни было ущемление конституционных прав этих лиц, даже притом что они не предусматривают сохранения действовавшего до 1 января 2005 года правового регулирования и предоставления ветеранам труда скидки на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Разрешение вопроса о сохранении этих скидок в компетенцию Конституционного Суда не входит.

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 года № 276-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Столяровой Натальи Андреевны на нарушение ее конституционных прав абзацем первым Перечня услуг транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляется право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок, в системной связи с положениями Указа Президента Российской Федерации «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», а также пунктом 3 части 2 статьи 2 Закона Республики Саха (Якутия) «О наделении органов местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями по государственному регулированию цен (тарифов)» [28]

Позиция заявителя. Заявительница полагает, что государственное регулирование цен и торговых надбавок (наценок) к ценам возможно только федеральным законом, а номенклатура товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен, подлежит утверждению исключительно Правительством

Российской Федерации; делегирование соответствующих полномочий недопустимо; предоставив органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации право вводить государственное регулирование цен применительно к неопределенному и неограниченному перечню товаров, реализуемых в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов — при отсутствии федерального закона и утвержденных правил, — Правительство Российской Федерации тем самым установило для указанных районов и местностей особый порядок введения государственного регулирования цен, поставив лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в этих регионах, в неравное положение с другими субъектами предпринимательства.

Позиция Суда. Регулирование цен на продукцию и товары, реализуемые в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов, в том числе установление торговых надбавок к ним, должно осуществляться в соответствии с действующими федеральными законами («Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), которые, в том числе, предусматривают соответствующие полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и возможность наделения такими полномочиями органов местного самоуправления.

5. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2012 года № 282-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шевцовой Нэлли Николаевны на нарушение ее конституционных прав положениями Закона Свердловской области «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Закона Свердловской области «О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, в Свердловской области» [35]

Позиция заявителя. По мнению заявительницы, оспариваемый Закон Свердловской области противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку установленный с 1 февраля 2009 года для жертв политических репрессий размер ежемесячного пособия на проезд не компенсирует льгот, предоставлявшихся ей в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-I «О реабилитации жертв политических репрессий» (в частности, по бесплатному проезду на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов).

Позиция Суда. Федеральный законодатель, закрепляя различного рода меры, направленные на восстановление и защиту прав реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, на возмещение причиненного им вреда, и определяя степень и формы участия субъектов Российской Федерации в их реализации, вправе установить, что обеспечение указанных лиц мерами социальной поддержки осуществляется субъектами Российской Федерации, и отнести расходные обязательства по обеспечению ими к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации.

При издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, определяющих меры социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, вновь устанавливаемые размеры и условия предоставления социальных выплат, гарантии и компенсации в денежной форме не могут быть ниже прежних размеров (по состоянию на 31 декабря 2004 года), при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся им до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены; в случае избрания субъектом Российской Федерации иного порядка, чем тот, который существовал на 31 декабря 2004 года (например, замена отдельных льгот на денежные компенсации), субъект Российской Федерации обязан вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие не только сохранение, но и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты указанных категорий граждан.

Законодатель вправе видоизменять ранее установленные меры социальной поддержки применительно к конкретной жизненной ситуации, в которой оказывается гражданин, отнесенный к числу нуждающихся в социальной поддержке либо к определенной категории

граждан, заслуживающих, по мнению государства, уважения и почета, избирать и изменять формы их предоставления — денежную или натуральную.

Оценка достаточности и экономической обоснованности установленной оспоренным Законом Свердловской области меры социальной поддержки, а также ее эквивалентности тому объему льгот (в денежном выражении), которые предоставлялись указанной категории граждан до 1 февраля 2009 года, связана с осуществлением проверки соответствия данного Закона Свердловской области федеральному законодательству, что не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2012 года № 285-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Оглоблиной Валентины Викторовны на нарушение ее конституционных прав Законом Пермской области «Об утверждении границ и о наделении статусом муниципального образования «Город Пермь» Пермского края» [19]

Позиция заявителя. По мнению заявительницы, оспоренный Закон, изменяя категории земель, в частности земель лесного фонда на земли населенных пунктов, влечет приватизацию земель, занятых лесами, нарушает природоохранное законодательство и экологические права граждан и тем самым не соответствует Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Законы субъектов Российской Федерации об установлении границ муниципальных образований регламентируют правоотношения, связанные с территориальной организацией местного самоуправления, и не касаются вопросов установления границ населенных пунктов как объектов градостроительной деятельности. Установление законом субъекта Российской Федерации границ муниципального образования не влечет изменения категории земель, включенных в состав поселения, в том числе городского округа. В границах муниципального образования могут находиться земли различных категорий, а установление границ муниципального образования не является правовым основанием для изменения категории включенных в его состав земель.

7. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2012 года № 328-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Орловой Зои Михайловны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 2 пункта 3 статьи 23.2 Федерального закона «О ветеранах» и подпунктом «г» пункта 1 статьи 1 Закона Московской области «Об обеспечении жилыми помещениями за счет средств федерального бюджета отдельных категорий ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов» [20]

Позиция заявителя. Решением суда общей юрисдикции, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций, заявительнице, дочери погибшего инвалида Великой Отечественной войны, было отказано в иске к органу местного самоуправления об обеспечении жильем за счет средств федерального бюджета. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации она просит признать соответствующими Конституции Российской Федерации и подлежащими применению в ее деле указанные нормы, устанавливающие порядок определения объема средств, предусмотренных соответственно бюджетами субъектов Российской Федерации и бюджетами муниципальных образований Московской области на обеспечение жильем отдельных категорий ветеранов и членов их семей, в частности, членов семей погибших (умерших) инвалидов Великой Отечественной войны.

Позиция Суда. Указанные в жалобе нормы направлены на реализацию мер социальной поддержки по обеспечению жильем ветеранов и членов их семей и сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявительницы, перечисленные в жалобе.

8. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2012 года № 356-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шмакова Александра Валерьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 1 статьи 5 Закона Кировской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в сфере ипотечного жилищного кредитования» [36]

Позиция заявителя. В своей жалобе заявитель оспаривает конституционность законоположения, устанавливающего, что граждане имеют право на социальную поддержку, предусмотренную названным Законом Кировской области, если они ранее не реализовали свое право на улучшение жилищных условий с использованием субсидий или иной формы государственной поддержки за счет средств федерального и (или) областного бюджета. По

мнению заявителя, данное законоположение лишает права на получение субсидии, предусмотренной названным Законом Кировской области, те молодые семьи, которые реализовали право на получение материнского капитала и направили его на улучшение жилищных условий, а затем обратились с заявлением о предоставлении субсидии на оплату части долга по ипотечному жилищному кредиту, притом что для семей, сначала обратившихся за указанной субсидией, а затем направивших материнский капитал на улучшение жилищных условий, это законоположение допускает получение двух форм государственной поддержки, что не соответствует Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Конституция Российской Федерации не закрепляет конкретные меры социальной защиты населения, равно как и объем, и условия их предоставления тем или иным категориям граждан. Определение организационно-правовых форм и механизмов реализации социальной защиты, включая социальную поддержку, относится к полномочиям законодателя.

Оспоренное правовое регулирование осуществлено субъектом Российской Федерации в рамках своих дискреционных полномочий, направлено на установление дополнительных по сравнению с федеральным законодательством мер социальной поддержки молодых семей и семей работников бюджетной сферы и само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права.

Вопрос о последовательности реализации гражданами своих прав на получение мер социальной поддержки, предусмотренных различными нормативными правовыми актами, решается получателями этих мер с учетом положений действующего законодательства и интересов семьи, имеющей на них право.

9. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2012 года № 464-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тимонина Владимира Дмитриевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 12 Закона Красноярского края «О социальной поддержке населения при оплате жилья и коммунальных услуг» [30]

Позиция заявителя. В соответствии с оспариваемым положением субсидии, предоставляемые гражданам с учетом их доходов, назначаются после предоставления субсидий, предусмотренных для отдельных категорий граждан. По мнению заявителя, это положение не соответствует Конституции Российской Федерации, поскольку допускает его неоднозначное понимание и применение.

Позиция Суда. Оспариваемое положение направлено на обеспечение социальной поддержки граждан в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и само по себе не может рассматриваться как нарушающее какие-либо конституционные права и свободы.

Проверка соответствия законов субъекта Российской Федерации нормативным правовым актам Российской Федерации не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

10. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2012 года № 523-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тараканова Николая Владимировича на нарушение его конституционных прав Законом Нижегородской области «О бесплатном предоставлении в собственность отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Нижегородской области» [29]

Позиция заявителя. Заявитель не относится к категориям граждан, которым земельные участки, находящиеся в муниципальной или областной собственности, предоставляются бесплатно согласно положениям оспоренного Закона Нижегородской области. В своей жалобе в Конституционный Суд он оспаривает конституционность указанного Закона, который, по его мнению, не соответствует Конституции Российской Федерации, поскольку нарушает права граждан, проживающих в районах Крайнего Севера, на льготное предоставление земельных участков.

Позиция Суда. Конституция Российской Федерации не гарантирует бесплатное предоставление земельных участков. В силу статей 10 и 72 (пункты «в», «ж» части 1) Конституции Российской Федерации, а также пункта 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации определение оснований, круга лиц и условий для бесплатного предоставления земли относится к компетенции федерального законодателя и законодателя субъекта Российской Федерации, которые располагают достаточно широкой свободой усмотрения при разрешении указанного вопроса. С учетом изложенного оспоренный Закон Нижегородской

области, закрепляющий бесплатное предоставление земельных участков для определенных категорий граждан, не может расцениваться как нарушающий конституционные права заявителя, который ни к одной из этих категорий не относится.

11. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2012 года № 658-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хайбрахманова Альфреда Шарифьяновича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта 44 статьи 2, пункта 8 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части 3 статьи 35, пункта «л» части 11 статьи 36 Закона Пермского края «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае» и Приложения 1 к данному Закону [32]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, отнесение оспариваемыми положениями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» к компетенции законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации установления формы подписного листа в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата в депутаты представительного органа муниципального образования и определение формы подписного листа оспариваемыми положениями Закона Пермского края «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае» лишили его права быть избранным в органы местного самоуправления, а потому не соответствуют Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Изготовление и оформление подписных листов в точном соответствии с положениями законодательства выступают гарантией необходимого информирования граждан о кандидате, препятствуют возможному сокрытию или искажению информации, направлены как на защиту прав и законных интересов избирателей при сборе подписей, так и на обеспечение равенства прав кандидатов. Несоблюдение этого правила ставит под сомнение наличие реальной, основанной на полной и достоверной информации, поддержки кандидата избирателями, а потому и действительность подписей в подписных листах. Требование соблюдения законов, в том числе при изготовлении подписных листов, является одним из основополагающих конституционных принципов, обеспечивающих правопорядок и защиту прав граждан, а потому не может рассматриваться как нарушающее права и свободы граждан.

12. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2012 года № 709-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Игнатова Ивана Леонтьевича на нарушение его конституционных прав статьей 2 Закона Республики Коми «О пенсионном обеспечении депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе» [9]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, который не согласен с решением о перерасчете размера пенсии за выслугу лет, оспариваемая норма противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку не предусматривает зачета в стаж муниципальной службы для назначения пенсии за выслугу лет периодов прохождения военной службы по призыву.

Позиция Суда. Законодатель субъекта Российской Федерации вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы в субъекте Российской Федерации, муниципальным служащим, лицам, замещавшим должности в органах государственной власти субъекта Российской Федерации, дополнительного обеспечения (в виде ежемесячной доплаты либо пенсии за выслугу лет) к установленным этим лицам в рамках системы обязательного пенсионного страхования трудовым пенсиям.

Оспариваемая статья, предусматривающая перечень периодов замещения должностей, включаемых в стаж муниципальной службы, является частью правового механизма, направленного на обеспечение права на получение пенсии за выслугу лет, устанавливаемой к трудовой пенсии по старости (трудовой пенсии по инвалидности). Такое правовое регулирование, распространяющееся в равной мере на всех лиц, замещавших муниципальные должности, не может рассматриваться как нарушающее права заявителя, перечисленные в жалобе.

Разрешение вопроса о дополнении перечня периодов замещения должностей, включаемых в стаж муниципальной службы для на-

значения пенсии за выслугу лет лицу, замещающему муниципальную должность, периодом прохождения военной службы по призыву относится к компетенции законодателя субъекта Российской Федерации, а не к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации.

13. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2012 года № 710-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Федорова Алексея Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 14 и пунктом 4 статьи 23 Закона Санкт-Петербурга «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» [31]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые им законоположения не соответствуют Конституции Российской Федерации, поскольку без равноценной замены отменяют доплату к трудовой пенсии по старости за гражданское звание Санкт-Петербурга, чем ставят его в неравное положение с лицами, уволенными с государственной гражданской службы Санкт-Петербурга после вступления в силу Закона Санкт-Петербурга «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга», которым в соответствии с указанным Законом были присвоены классные чины.

Позиция Суда. В рамках действующего правового регулирования полномочие по реализации гарантий государственного пенсионного обеспечения граждан, замещавших должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, возложено федеральным законодателем на субъекты Российской Федерации, которые — впредь до принятия федерального закона, устанавливающего общий для всех граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, порядок пенсионного обеспечения этой категории граждан, — сохраняют полномочие самостоятельно устанавливать такой порядок, за счет собственных бюджетных средств предусматривая различные виды социальных гарантий государственным служащим (в том числе ежемесячную доплату к трудовой пенсии, пенсию за выслугу лет и другие).

Оспариваемое правовое регулирование, направленное на создание гарантий дополнительного пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, само по себе не может рассматриваться как затрагивающее права заявителя, которому классный чин не присваивался.

Изменение правил предоставления дополнительных выплат государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации не затрагивает право на социальное обеспечение, включающее закрепленное статьей 39 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации право на получение пенсии в установленных законом случаях и размерах.

14. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2012 года № 834-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юсупова Илгиза Абударовича на нарушение его конституционных прав рядом положений Закона Республики Башкортостан «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на территории Республики Башкортостан», а также частью 1 статьи 8.1 и частью 1 статьи 8.2 Кодекса Республики Башкортостан об административных правонарушениях [38]

Позиция заявителя. Оспариваемые нормы закрепляют порядок организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Республике Башкортостан, а также устанавливают ответственность за нарушение нормативных правовых актов об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом. По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не соответствуют Конституции Российской Федерации, поскольку устанавливают чрезмерные и необоснованные ограничения свободы предпринимательской деятельности.

Позиция Суда. Положения, содержащие определения понятий маршрутной карты и организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом, сами по себе, будучи нормами-дефинициями, не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя.

Оспариваемые законоположения, определяющие правила открытия, изменения и закрытия межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок пассажирским автомобильным транспортом и устанавливающие полномочия уполномоченного органа исполнительной власти Республики Башкортостан — с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, — сами по себе не предусматривают дополнительных по сравнению с федеральным законодательством ограничений прав и свобод лиц, занимающихся

соответствующей предпринимательской деятельностью, а потому не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права.

Одним из принципов организации и осуществления транспортного обслуживания населения является равный доступ на рынок транспортных услуг перевозчиков, вследствие чего любой перевозчик, отвечающий необходимым критериям, имеет право принимать участие в конкурсе на право заключения договоров на выполнение пассажирских перевозок по межмуниципальным маршрутам. В этой ситуации часть 1 статьи 14 оспариваемого Закона Республики Башкортостан, согласно которой договор на выполнение регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам заключается по итогам конкурса, в системе действующего правового регулирования и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, будучи элементом механизма организации регулярных перевозок пассажиров автомобильным транспортом на территории субъекта Российской Федерации, также не может рассматриваться как нарушающая конституционные права.

Оценка того, противоречат ли оспариваемые нормы федеральным законам, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится.

15. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2012 года № 918-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Четбиевой Ольги Ивановны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 части 3.1 статьи 7 Закона Томской области «О предоставлении и изъятии земельных участков в Томской области» [34]

Позиция заявителя. По мнению заявительницы, отказ в предоставлении ей земельного участка как многодетной матери в связи с тем, что на момент постановки на учет для получения земельного участка у нее на иждивении находилось менее трех несовершеннолетних детей, нарушил ее права и законные интересы.

Позиция Суда. Оспариваемое законоположение, принятое в развитие пункта 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации и указывающее один из случаев предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства с последующим их предоставлением в собственность граждан бесплатно, направлено в том числе на реализацию гарантий, закрепленных статьей 36 Конституции Российской Федерации, и не может рассматриваться как нарушающее какие-либо права и свободы заявительницы.

16. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2012 года № 1007-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Писарева Вадима Федоровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 Закона Ярославской области «О внесении изменений в статью 24 Закона Ярославской области «О статусе депутата Ярославской областной Думы» [23]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, который являлся депутатом Ярославской областной Думы, осуществлявшим свою деятельность на непостоянной основе, и которому до 11 января 2010 года производилась выплата ежемесячной доплаты к трудовой пенсии по старости, оспариваемое законоположение, необоснованно лишая его ранее приобретенного права на получение ежемесячной доплаты к пенсии, нарушает конституционные права в сфере пенсионного обеспечения.

Позиция Суда. В рамках действующего правового регулирования полномочие по реализации гарантий государственного пенсионного обеспечения указанных категорий граждан возложено федеральным законодателем на субъекты Российской Федерации, которые — впредь до принятия федерального закона, устанавливающего общий для всех граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, порядок пенсионного обеспечения этой категории граждан, — сохраняют полномочие самостоятельно устанавливать такой порядок за счет собственных бюджетных средств, предусматривая различные виды дополнительных социальных гарантий государственным служащим (в том числе ежемесячную доплату к трудовой пенсии, пенсию за выслугу лет и другие).

Ежемесячные доплаты к пенсии государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации при наличии у государственного гражданского служащего определенного стажа государственной службы (выслуги лет) являются дополнительным обеспечением бывших государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, предоставляемым им за счет средств соответствующих бюджетов субъектов Российской Федерации помимо пенсии, назначаемой на общих основаниях. В силу этого при

изменении правил предоставления таких дополнительных выплат право на социальное обеспечение, включающее закрепленное статьей 39 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации право на получение пенсии в установленных законом случаях и размерах, не нарушается.

Вместе с тем при изменении правового регулирования порядка и условий предоставления ежемесячных доплат к пенсиям, назначаемым данной категории граждан, законодатель субъекта Российской Федерации должен руководствоваться принципом социальной справедливости, соблюдать баланс частных интересов граждан и публичных интересов субъекта Российской Федерации, а также принимать во внимание его социально-экономическое положение и возможности бюджета.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда — с учетом одинаковой правовой природы ежемесячных доплат к пенсиям государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и лиц, замещавших должности в органах государственной власти и управления субъектов Российской Федерации, — в полной мере применимы при оценке норм, вносящих изменения в правовое регулирование порядка и условий предоставления указанных доплат лицам, замещавшим должности депутатов органов законодательной власти субъектов Российской Федерации.

17. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2012 года № 1036-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Исакова Игоря Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и положениями статьи 26 Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов законодательного собрания Красноярского края» [10]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не предусматривают право кандидата оспорить заключение эксперта, которое может служить основанием для признания недостоверными и (или) недействительными содержащихся в подписных листах сведений об избирателях, участниках референдума и их подписей. В связи с этим заявитель просил признать оспариваемые законоположения не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Из оспариваемых законоположений во взаимосвязи с частью первой статьи 55 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации следует, что в случае, если в основание решения избирательной комиссии об отказе в регистрации в качестве кандидата было положено заключение эксперта, суд при проверке законности и обоснованности данного решения должен в качестве одного из доказательств по делу исследовать, проверить и оценить соответствующее заключение. При этом Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации не препятствует — в целях проверки и оценки заключения эксперта — совершению процессуальных действий по доказыванию или проверке и оценке доказательств, в том числе допросу свидетелей, в частности самого эксперта, и назначению судебных экспертиз. Не препятствуют этому и оспариваемые законоположения.

18. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2012 года № 1059-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Алиевой Элеоноры Санвеловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 3 статьи 7 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» [3]

Позиция заявителя. По мнению заявительницы, оспариваемое положение с учетом смысла, придаваемого ему правоприменительной практикой, в той мере, в какой он препятствует постановке на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, тех граждан, которые на законных основаниях проживают в городе Москве не менее 10 лет по месту пребывания, а не по месту жительства, и в отношении которых этот факт установлен вступившим в силу судебным решением, противоречит Конституции Российской Федерации. Заявительница утверждает, что оспариваемое законоположение нарушает конституционное право малоимущих граждан на получение жилища бесплатно или за доступную плату и конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, поскольку вводит дополнительные по сравнению с федеральным законодательством ограничения прав и свобод граждан.

Позиция Суда. В условиях рыночной экономики право на жилище, гарантированное статьей 40 (часть 1) Конституции Российской Федерации, граждане Российской Федерации

осуществляют в основном самостоятельно, используя различные способы; обязывая органы государственной власти и органы местного самоуправления создавать для этого условия, Конституция Российской Федерации вместе с тем закрепляет, что малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (статья 40, части 2 и 3), предписывая тем самым законодателю определять категории граждан, нуждающихся в жилище, а также конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем с учетом реальных финансово-экономических и иных возможностей, имеющихся у государства. При этом реализация гражданами данного конституционного права может быть обусловлена определенными требованиями, закрепленными в нормативных актах жилищного законодательства, в том числе посредством введения организационно-учетных правил постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий. Соответственно, само по себе установление законодателем условий признания граждан нуждающимися в жилом помещении нельзя рассматривать как нарушение конституционного права на жилище и конституционного принципа равенства.

Понятие места жительства и связанные с ним права и обязанности гражданина определяются комплексом норм, закрепленных в Гражданском кодексе Российской Федерации, Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и других нормативных актах; место жительства гражданина может быть установлено судом на основе различных юридических фактов, не обязательно связанных с регистрацией его компетентными органами.

19. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 1085-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Костикова Александра Кирилловича на нарушение его конституционных прав положением статьи 28.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», частью 2 статьи 7 и частью 4 статьи 8 Закона Тульской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Тульской области» [12]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые законоположения, примененные при рассмотрении его дела, не предусматривая для всех граждан возможность одновременного получения мер социальной поддержки в виде ежемесячной денежной выплаты по нескольким основаниям, нарушают его право на социальное обеспечение и противоречат Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Конституция Российской Федерации не устанавливает конкретные способы и объемы такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан. Разрешение этих вопросов отнесено к компетенции законодателя. Правовое регулирование, при котором лицам, имеющим одновременно право на социальную поддержку по нескольким предусмотренным законодательством основаниям, социальная поддержка предоставляется по одному из оснований по выбору получателя (за исключением случаев, предусмотренных законодательством), как устанавливающее право выбора гражданином наиболее выгодного основания пользования мерами социальной поддержки, не может расцениваться как ущемляющее права граждан.

20. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 года № 1250-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Русджам-Уфа» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 4 Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О бюджете Республики Башкортостан на 2008 год» и отдельные законодательные акты Республики Башкортостан» [22]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемое законоположение носит неопределенный характер, в связи с чем возникает неясность в вопросе о том, вправе ли организации, которые до 1 января 2009 года использовали льготу по налогу на имущество организаций в течение трех лет с момента регистрации, пользоваться данной льготой дополнительно еще два года в связи с увеличением срока ее действия до пяти лет, и противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку нарушает принципы равенства и справедливости налогообложения.

Позиция Суда. Освобождение от уплаты налогов по своей природе — льгота, которая является исключением из вытекающих из Конституции Российской Федерации (статьи 19 и 57) принципов всеобщности и равенства налогообложения, в силу которых каждый обязан платить законно установленный налог с соответствующего объекта налогообложения; льготы всегда носят адресный характер, и их установление относится к исключительной прерогативе законодателя. Именно законодатель вправе определять (сужать или расширять) круг лиц, на которых распространяются налоговые льготы.

По смыслу статьи 57 Конституции Российской Федерации, применительно к актам законодательства о налогах и сборах требование законно установленного налога и сбора относится не только к форме, процедуре принятия и содержанию такого акта, но и к порядку введения его в действие.

Оспоренной нормой предусмотрено, что вносимые в Закон Республики Башкортостан «О налоге на имущество организаций» изменения вступают в силу со дня официального опубликования и распространяются на правоотношения, возникшие с 1 января 2009 года. Правоотношение — урегулированное правом общественное отношение между его участниками — возникает при наступлении предусмотренных законом юридических фактов. Для исчисления льготного налогового режима, предусмотренного пунктом 11 статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О налоге на имущество организаций», в качестве юридически значимого факта законодатель определил момент государственной регистрации юридического лица. Именно с этого момента возникают правоотношения, на которые распространяется оспариваемое правовое регулирование, предусматривающее освобождение организаций с иностранными инвестициями, реализующих инвестиционные проекты в Республике Башкортостан, от уплаты налога на имущество организаций.

Таким образом, оспариваемое положение определило следующее правило действия во времени рассматриваемой налоговой льготы: эта льгота не распространяется на период, предшествующий с 1 января 2009 года.

21. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 года № 1290-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юдина Геннадия Петровича на нарушение его конституционных прав подпунктом 25 статьи 2, пунктами 1, 2 и 10 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также частью 2 статьи 25 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Оренбургской области» [37]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые законоположения, позволяя указывать в избирательном бюллетене наименования одних избирательных объединений с использованием прописных и строчных букв, а других — с использованием прописных букв, приводят к нарушению принципа равенства кандидатов, а потому не соответствуют Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. По смыслу оспариваемых законоположений, рассматриваемых во взаимосвязи с подпунктом «е» пункта 5 и пунктом 5.1 статьи 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в избирательном бюллетене наименование признаваемых избирательными объединениями общественных объединений (их структурных подразделений) указывается в соответствии с наименованием, указанным в документе о государственной регистрации общественного объединения (его структурного подразделения), выданном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций в сфере регистрации общественных объединений.

Данное правило — притом что наименование общественного объединения определяется им с учетом установленных законом требований самостоятельно, в частности, с точки зрения использования в наименовании прописных и строчных букв, — является единым для всех кандидатов и избирательных объединений и не может расцениваться как нарушающее конституционные права заявителя в обозначенном в жалобе аспекте.

22. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 года № 1302-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Смирнова Евгения Ильича на нарушение его конституционных прав пунктом 5.1 статьи 4 Закона Костромской области «О разграничении полномочий между органами государственной власти Костромской области в сфере регулирования земель-

ных отношений» и частями 1 и 2 статьи 3 Закона Костромской области «О распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, на территории города Костромы» [26]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспоренные положения предоставляют возможность незаконно передавать исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации полномочия, относящиеся к компетенции законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также позволяют исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации незаконно устанавливать нормы, установление которых относится к компетенции законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и тем самым противоречат Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Оспариваемые положения устанавливают полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере земельных отношений, каких-либо прав граждан не регулируют и, следовательно, конституционные права заявителя, перечисленные в жалобе, не нарушают.

23. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 года № 1317-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Мавруничевой Елены Ивановны на нарушение ее конституционных прав отдельными положениями Закона города Москвы «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей города Москвы» [15]

Позиция заявителя. По мнению заявительницы, оспариваемые законоположения предусматривают реализацию пенсионерами, ветеранами труда и приравненными к ним по состоянию на 31 декабря 2004 года лицами права на меры социальной поддержки в виде бесплатного проезда на городском общественном транспорте и железнодорожном пригородном транспорте в зависимости от их места жительства, чем противоречат Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Конституция Российской Федерации, провозглашая Российскую Федерацию социальным государством (статья 7), в котором устанавливаются гарантии социальной защиты, относящиеся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «ж» части 1), вместе с тем не определяет конкретные способы, условия и объемы ее предоставления тем или иным категориям граждан.

Оспоренное правовое регулирование, направленное по повышенную социальную защиту отдельных категорий граждан и на обеспечение стабильности их правового статуса за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, не может рассматриваться как имеющее целью какое бы то ни было ущемление прав лиц, не проживающих на территории данного субъекта Российской Федерации.

24. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 года № 1393-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Новые агротехнологии» на нарушение конституционных прав и свобод частями 3 и 4 статьи 25 Закона Ульяновской области «О муниципальных образованиях Ульяновской области» [21]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспоренные нормы противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку, утверждая границы муниципального образования «Город Ульяновск» в виде картографического описания и включая в его состав населенные пункты, ранее входившие в муниципальное образование «Ульяновский район», фактически переводят земли указанных населенных пунктов, относящиеся к категории земель сельскохозяйственного назначения, в состав земель населенного пункта (муниципального образования «Город Ульяновск»), тем самым лишая лиц, заключивших ранее договоры аренды земельных участков сельскохозяйственного назначения, права на приобретение таких участков в собственность в установленном законодательством порядке.

Позиция Суда. Законы субъектов Российской Федерации об установлении границ муниципальных образований регламентируют правоотношения, связанные с территориальной организацией местного самоуправления, и не касаются вопросов установления границ населенных пунктов как объектов градостроительной деятельности. Установление законом субъекта Российской Федерации границ муниципального образования не влечет изменения категории земель, включенных в состав поселения, в том числе городского округа. В границах муниципального образования могут находиться земли различных категорий, а установление границ муниципального образования не является правовым основанием для из-

менения категории включенных в его состав земель. Следовательно, оспариваемые законоположения сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права.

25. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 года № 1439-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Григорьевой Нины Николаевны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 2 и 4 Закона Тульской области «О пенсии за выслугу лет государственным гражданским служащим Тульской области и муниципальным служащим в Тульской области» [6]

Позиция заявителя. По мнению заявительницы, примененные при рассмотрении ее дела оспариваемые законоположения, как не допускающие назначение пенсии за выслугу лет гражданам, работавшим в органах государственной власти и управления и в партийных органах на территории других, помимо РСФСР, советских республик и уволенным из них, нарушают ее конституционное право на социальное обеспечение и не соответствуют Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. В рамках действующего правового регулирования полномочие по реализации гарантий государственного пенсионного обеспечения граждан, замещавших должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, возложено федеральным законодателем на субъекты Российской Федерации, которые — впредь до принятия федерального закона, устанавливающего общий для всех граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, порядок пенсионного обеспечения этой категории граждан, — сохраняют полномочие самостоятельно устанавливать такой порядок за счет собственных бюджетных средств, предусматривая различные виды социальных гарантий государственным служащим (в том числе ежемесячную доплату к трудовой пенсии, пенсию за выслугу лет и другие).

Оспоренное правовое регулирование направлено на установление гарантий дополнительного пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и само по себе не может рассматриваться как нарушающее права других граждан.

26. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 года № 1440-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Максимовой Валентины Сергеевны на нарушение ее конституционных прав абзацем первым пункта 1 статьи 5 и абзацем первым пункта 1 статьи 10 Закона Самарской области «О ежемесячной доплате к пенсии лицам, имеющим особые заслуги перед Самарской областью» [16]

Позиция заявителя. По мнению заявительницы, оспариваемые положения противоречат Конституции Российской Федерации и нарушают ее право на пенсионное обеспечение, поскольку предусматривают установление ежемесячной доплаты к пенсии не с момента достижения пенсионного возраста, определенного законодательством Российской Федерации, а с даты подачи соответствующего заявления в органы социальной защиты.

Позиция Суда. Норма абзаца первого пункта 1 статьи 5 оспоренного Закона Самарской области, определяя порядок установления ежемесячной доплаты к пенсии, наделяет гражданина свободой действий по реализации (отказу от реализации) этого права, способствует своевременному обращению за назначением указанной доплаты и не нарушает какие-либо права заявительницы.

27. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1508-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чернышева Юрия Степановича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3 статьи 4 Закона Самарской области «О транспортном налоге на территории Самарской области» [33]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемое законоположение противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку необоснованно ограничивает право на применение льготы по транспортному налогу в зависимости от мощности двигателя автомобиля и не позволяет инвалидам-чернобыльцам, имеющим легковые автомобили с большей, чем предусмотрено данной нормой, мощностью двигателя, воспользоваться этой льготой.

Позиция Суда. Разрешение вопроса об изменении порядка и основания освобождения от обязанности по уплате транспортного налога возможно только путем внесения соответствующих изменений и дополнений в акты зако-

нодательства о налогах, что является прерогативой законодателя и не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

28. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1560-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карпова Бориса Григорьевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 3 Закона Ивановской области «О мерах социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий» [11]

Позиция Суда. По мнению заявителя, оспариваемые законоположения противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку лишают его возможности одновременного получения мер социальной поддержки по нескольким основаниям — в виде ежемесячной денежной выплаты, установленной Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», и льготного проезда на всех видах пассажирского транспорта в Ивановской области, предусмотренного названным Законом Ивановской области.

Позиция Суда. Правовое регулирование, при котором лицам, имеющим одновременно право на социальную поддержку по нескольким предусмотренным законодательством основаниям, социальная поддержка предоставляется по одному из оснований по выбору получателя, как устанавливающее право выбора гражданином наиболее выгодного основания пользования мерами социальной поддержки, не может расцениваться как ущемляющее права граждан.

29. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1590-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Старовой Светланы Юрьевны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 3 статьи 6 Закона Костромской области «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Костромской области в части оптимизации расходов на меры социальной поддержки в Костромской области и признании утратившими силу отдельных положений некоторых законодательных актов Костромской области» [27]

Позиция заявителя. Заявительница оспаривает конституционность положения, предусматривающего в целях получения социальной выплаты, установленной Законом Костромской области от 5 октября 2007 года № 197-4-ЗКО «О социальной выплате на приобретение (строительство) жилого помещения семьям (одиноким родителям) при рождении (усыновлении, удочерении) третьего или последующего ребенка», такое дополнительное условие, как постановка одного из родителей на момент оформления ипотечного жилищного кредита на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении по договору социального найма.

Позиция Суда. Разрешение вопросов об установлении конкретных способов и объемов социальной защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан, относится к компетенции федерального и регионального законодателей, которые с учетом финансовых возможностей и бюджетных средств определяют социально значимые условия для предоставления социальных выплат.

Введение региональным законодателем такого дополнительного условия для получения социальной выплаты на приобретение (строительство) жилого помещения, как постановка на учет в качестве нуждающегося в жилье, не может расцениваться как нарушение конституционных прав заявительницы, в семье которой третий ребенок родился уже после вступления в силу оспариваемого законоположения.

30. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1598-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Жук Тамары Николаевны и Сенникова Юрия Александровича на нарушение их конституционных прав положением Приложения 3 к Закону Санкт-Петербурга «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» [8]

Позиция заявителей. В своей жалобе заявители оспаривают конституционность нормы, закрепляющей минимальную площадь земельного участка для размещения дач и индивидуального жилого дома в размере 1 200 квадратных метров. По мнению заявителей, эта норма, как ограничивающая право свободно владеть и пользоваться землей, не соответствует Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. В соответствии с Конституцией Российской Федерации владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает

прав и законных интересов иных лиц (статья 36, часть 2), условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (статья 36, часть 3), к числу которых относятся Земельный и Градостроительный кодексы Российской Федерации, предусматривающие соответственно в статьях 11.9 и 30 необходимость соблюдения при образовании и изменении земельных участков их предельных (минимальных и (или) максимальных) размеров, установленных правилами землепользования и застройки. С учетом изложенного оспариваемое законоположение, направленное по своей сути на обеспечение рационального использования земельных участков, не может само по себе рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан.

31. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1792-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Балабановой Ольги Валерьевны, Бладцевой Тамары Александровны и других на нарушение их конституционных прав частью 9 статьи 22, частями 2 и 6 статьи 23 и частью 1.4 статьи 26 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» [4]

Позиция заявителей. По мнению заявителей, оспариваемые законоположения не позволяют гражданам, выдвинутым избирательным объединением в составе списка кандидатов по многомандатным избирательным округам, подать заявление о согласии баллотироваться после окончания периода выдвижения, если документы для заверения данного списка поданы избирательным объединением несвоевременно, что необоснованно лишает их возможности приобрести статус выдвинутых кандидатов. Нарушение своих прав оспариваемыми законоположениями заявители усматривают также в том, что они позволили избирательной комиссии не принимать решение о регистрации их кандидатами (или об отказе в регистрации).

Позиция Суда. Оспоренные нормативные положения во взаимосвязи с другими нормами названного Закона Московской области ясно и недвусмысленно устанавливают сроки совершения избирательным объединением, избирательной комиссией и гражданином, выдвинутым в составе заверенного списка кандидатов, необходимых для выдвижения действий, что позволяет избирательному объединению и гражданину при должной степени осмотрительности реализовать принадлежащие им права в рамках установленного данным Законом периода выдвижения кандидатов. Выбор же гражданином способа реализации пассивного избирательного права осуществляется по его свободному волеизъявлению, а потому граждане, которые выдвигаются кандидатами избирательным объединением, в том числе в составе списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, не могут рассматриваться как поставленные в худшее положение по сравнению с гражданами, выдвинувшими свои кандидатуры путем самовыдвижения.

32. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1808-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рышлякова Сергея Ивановича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 9 Закона Рязанской области «О ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате природных пожаров на территории Рязанской области в 2010 году» [24]

Позиция заявителя. В своей жалобе заявитель просит признать не соответствующей Конституции Российской Федерации примененную судом в его деле оспариваемую норму, согласно которой размер компенсационной выплаты взамен утраченного жилого помещения (строения) не может превышать двух миллионов рублей, как ограничивающую максимальный размер компенсации.

Позиция Суда. Конституция Российской Федерации, предусматривая в соответствии с целями социального государства (статья 7, часть 1) установление в Российской Федерации гарантий социальной защиты населения (статья 7, часть 2), вместе с тем не закрепляет конкретные меры такой защиты, равно как и объем и условия их предоставления тем или иным категориям граждан. Определение организационно-правовых форм и механизмов реализации социальной защиты, включая социальную поддержку, относится к полномочиям законодателя. При этом, поскольку социальная защита, равно как и осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидации их последствий, отнесена к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты «ж», «з» части 1 Конституции Российской Федерации), по данному предмету совместного ведения издаются феде-

ральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2 Конституции Российской Федерации).

Оспоренное правовое регулирование направлено на осуществление социальной поддержки граждан, лишившихся жилых помещений (строений), в целях компенсации им вреда, причиненного вследствие чрезвычайной ситуации в результате природных пожаров на территории Рязанской области в 2010 году, и не может рассматриваться как нарушающее какие-либо конституционные права заявителя. Разрешение вопроса о внесении дополнений в действующее законодательство в части увеличения размера компенсационных выплат гражданам взамен утраченных ими жилых помещений (строений) в результате природных пожаров не входит в полномочия Конституционного Суда.

33. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2012 года № 2157-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Местникова Максима Ивановича на нарушение его конституционных прав Законом Республики Саха (Якутия) «О муниципальных выборах в Республике Саха (Якутия)» [17]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, названный Закон не соответствует Конституции Российской Федерации, поскольку в период назначения и проведения (4 марта 2012 года) муниципальных выборов на территории Республики Саха (Якутия) он не был официально опубликован на языке саха.

Позиция Суда. Согласно Конституции Российской Федерации законы подлежат официальному опубликованию, неопубликованные законы не применяются (статья 15 часть 3); государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык; республики вправе устанавливать свои государственные языки, которые в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации (статья 68 части 1 и 2). Данным конституционным положениям корреспондирует статья 13 Закона Российской Федерации от 25 октября 1991 года № 1807-I «О языках народов Российской Федерации», в соответствии с которой законы и иные нормативные правовые акты республик наряду с официальным опубликованием на государственном языке Российской Федерации могут официально публиковаться на государственных языках республик (пункт 1).

С учетом такого правового регулирования и поскольку ко времени проведения муниципальных выборов 4 марта 2012 года оспоренный Закон был официально опубликован на русском языке, факт отсутствия на тот момент его официальной публикации на языке саха не может рассматриваться как препятствующий проведению указанных выборов на его основании. Следовательно, нельзя сделать вывод о том, что оспариваемым Законом были нарушены конституционные права заявителя.

34. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2012 года № 2212-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Крицкого Игоря Анатольевича на нарушение его конституционных прав подпунктом 5 статьи 2, положениями подпункта «з» пункта 6.4 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 6 статьи 24 Закона Омской области «О выборах в органы местного самоуправления Омской области» [14]

Позиция заявителя. Как следует из представленных материалов, решением суда были признаны недействительными необходимые для регистрации кандидата подписи избирателей в подписных листах, собранные в поддержку выдвижения заявителя на должность главы муниципального района, а решение о его регистрации в качестве кандидата отменено. При этом суд исходил из того, что в адресе места жительства лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей и заверившего подписные листы, отсутствовало указание на наименование субъекта Российской Федерации. По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не соответствуют Конституции Российской Федерации, в частности ее статьям 2, 3, 18, 19, 32, 46 и 72, поскольку содержащееся в названном Федеральном законе понятие «адрес места жительства» является неопределенным и позволяет правоприменительному органу необоснованно признавать собранные в поддержку кандидатов подписи избирателей недействительными.

Позиция Суда. Закрепленный в подпункте 5 статьи 2 Федерального закона «Об основных

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» общий перечень сведений, образующих понятие адреса места жительства, носит ориентирующий характер. Содержащееся в нем законоположение не означает, что избирательные комиссии должны во всех без исключения случаях требовать указание в подписных листах всех перечисленных в данном перечне сведений, в том числе при отсутствии тех или иных сведений в паспорте гражданина Российской Федерации (свидетельстве о регистрации по месту жительства). С учетом этого оспариваемые заявителем законоположения не содержат неопределенности и не могут рассматриваться как нарушающие его конституционные права.

35. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2012 года № 30-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» [39]

Позиция заявителя. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, обратившийся в Конституционный Суд Российской Федерации в защиту конституционных прав граждан, полагает, что организованные ими публичные богослужения нельзя отнести к митингам, шествиям или демонстрациям, для которых характерно проведение на территориях общего пользования (площадях, улицах, парках и т. д.), — по сути, они представляли собой собрания членов религиозных организаций, которые проводились в арендованных для этих целей помещениях и не обладали какими-либо особенностями, отличающими их от иных форм собраний (нерелигиозных).

По мнению заявителя, оспоренные законоположения, как содержащие императивное предписание о проведении публичных богослужений, других религиозных обрядов и церемоний в порядке, установленном для проведения митингов, шествий и демонстраций, и тем самым возлагающие на организаторов публичного религиозного мероприятия, в том числе молитвенного или религиозного собрания, безусловную обязанность предварительно уведомлять уполномоченные органы о его проведении, представляют собой излишнее вмешательство государства в реализацию гражданами прав на свободу вероисповедания и свободу собираться мирно и без оружия, а потому противоречат Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Пункт 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» — в той мере, в какой он распространяет на такие публичные религиозные мероприятия, как молитвенные и религиозные собрания, проводимые в иных, помимо указанных в пунктах 1—4 статьи 16 названного Федерального закона, местах, порядок проведения митингов, демонстраций и шествий, установленный статьей 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», без учета различий между теми молитвенными и религиозными собраниями, проведение которых может потребовать от органов публичной власти принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности граждан, и теми, проведение которых не сопряжено с такой необходимостью, в том числе применительно к случаям проведения молитвенных и религиозных собраний в нежилых помещениях, когда ни содержание самого религиозного мероприятия, ни местонахождение данного нежилого помещения не предполагают возникновения опасности для общественного порядка, нравственности и здоровья ни самих участников религиозного мероприятия, ни третьих лиц, — не соответствует Конституции Российской Федерации.

Пункт 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях», согласно которому публичные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, проводимые вне культовых зданий и сооружений и относящихся к ним территорий, иных мест, предоставленных религиозным организациям для этих целей, вне мест религиозного почитания, учреждений и предприятий религиозных организаций, кладбищ и крематориев, а также жилых помещений, осуществляются в порядке, установленном для проведения митингов, шествий и демонстраций, по сути, воспроизводит предписание пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», а потому — с учетом того, что речь идет о законе субъекта Российской Федерации, — следует его юридической судьбе.

Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

признать оспариваемые положения не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой ими вводится в качестве общего правила уведомительный порядок проведения молитвенных и религиозных собраний как разновидности публичных религиозных мероприятий в иных, помимо указанных в пунктах 1—4 статьи 16 названного Федерального закона (пунктах 1—4 статьи 19 названного Закона Республики Татарстан), местах;

признать оспариваемые положения не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой он распространяет на такие публичные религиозные мероприятия, как молитвенные и религиозные собрания, проводимые в иных, помимо указанных в пунктах 1—4 статьи 16 названного Федерального закона (пунктах 1—4 статьи 19 названного Закона Республики Татарстан), местах, порядок проведения митингов, демонстраций и шествий, установленный статьей 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», без учета различий между теми молитвенными и религиозными собраниями, проведение которых может потребовать от органов публичной власти принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности как самих участников религиозного мероприятия, так и других граждан, и теми, проведение которых не сопряжено с такой необходимостью.

36. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года № 2359-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Салчака Валерия Балай-ооловича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и частью первой статьи 77 Конституционного закона Республики Тыва «О Конституционном суде Республики Тыва» [25]

Позиция заявителя. По мнению заявителя, оспариваемые законоположения в той части, в какой они допускают возможность отказа в судебной проверке решения конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, если такое решение принято вне пределов его полномочий, противоречат Конституции Российской Федерации.

Позиция Суда. Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому право на судебную защиту его прав и свобод, в том числе на обжалование в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (статья 46, части 1 и 2), не устанавливает непосредственно какой-либо определенный порядок осуществления судебной проверки таких решений по заявлениям заинтересованных лиц. Конституционное право на судебную защиту не предполагает возможность для гражданина по собственному усмотрению выбирать способ и процедуру судебного оспаривания — они определяются федеральными законами на основе Конституции Российской Федерации.

Отсутствие в действующем российском законодательстве механизма обжалования решений конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации не лишает граждан возможности защищать свои права в иных судебных процедурах. Так, в частности, в силу статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» гражданин вправе обратиться с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом в Конституционный Суд Российской Федерации. Таким образом, оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном им аспекте.

37. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года № 2389-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Котовой Марии Васильевны на нарушение ее конституционных прав частью 2 статьи 1 Закона Нижегородской области «О мерах социальной поддержки педагогических работников образовательных учреждений, работающих и проживающих в сельской местности и рабочих поселках Нижегородской области» [13]

Позиция заявителя. По мнению заявительницы, оспоренное законоположение, предусматривая возможность предоставления мер социальной поддержки по плате за жилое помещение, отопление и освещение проживающим в городах, преобразованных из сельских населенных пунктов (рабочих поселков), педагогическим работникам, перешедшим на пенсию, проработавшим в сельской местности и рабочих поселках не менее 10 лет, толь-

ко при предоставления им льгот за работу в сельской местности на 1 января 2005 года, нарушает ее право на социальное обеспечение и не соответствует Конституции Российской Федерации, а также Закону Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I «Об образовании».

Позиция Суда. Оспоренное правовое регулирование направлено на сохранение за вышедшими на пенсию педагогическими работниками, имеющими длительный стаж работы в образовательных учреждениях, расположенных в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), мер социальной поддержки (ранее — льгот), которыми они длительное время пользовались, в силу чего не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан, в том числе заявительницы.

Проверка соответствия нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации положениям федерального законодательства не входит в компетенцию Конституционного Суда.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

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

2. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 5 апреля 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447; 2013. — № 14. — Ст. 1637.

3. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Алиевой Элеоноры Санвеловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 3 статьи 7 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» : определение Конституционного Суда РФ от 5 июня 2012 г. № 1059-О // СПС «КонсультантПлюс».

4. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Балабановой Ольги Валерьевны, Бладцевой Тамары Александровны и других на нарушение их конституционных прав частью 9 статьи 22, частями 2 и 6 статьи 23 и частью 1.4 статьи 26 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» : определение Конституционного Суда РФ от 24 сентября 2012 г. № 1792-О // СПС «КонсультантПлюс».

5. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы жалобы гражданина Вавилина Феликса Ивановича на нарушение его конституционных прав положением Закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга» : определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № 22-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

6. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Григорьевой Нины Николаевны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 2 и 4 Закона Тульской области «О пенсии за выслугу лет государственным гражданским служащим Тульской области и муниципальным служащим в Тульской области» : определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2012 г. № 1439-О // СПС «КонсультантПлюс».

7. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гуржи Шарифа Бакировича на нарушение его конституционных прав положениями Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» : определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № 192-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

8. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Жук Тамары Николаевны и Сенникова Юрия Александровича на нарушение их конституционных прав положением Приложения 3 к Закону Санкт-Петербурга «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» : определение Конституционного Суда РФ от 24 сентября 2012 г. № 1598-О // СПС «КонсультантПлюс».

9. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Игнатова Ивана Леонтьевича на нарушение его конституционных прав статьей 2 Закона Республики Коми «О пенсионном обеспечении депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе» : определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2012 г. № 709-О // СПС «КонсультантПлюс».

10. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Исакова Игоря Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и положениями статьи 26 Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов законодательного собра-

ния Красноярского края» : определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 1036-О // СПС «КонсультантПлюс».

11. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карпова Бориса Григорьевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 3 Закона Ивановской области «О мерах социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий» : определение Конституционного Суда РФ от 24 сентября 2012 г. № 1560-О // СПС «КонсультантПлюс».

12. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Костикова Александра Кирилловича на нарушение его конституционных прав положением статьи 28.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», частью 2 статьи 7 и частью 4 статьи 8 Закона Тульской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Тульской области» : определение Конституционного Суда РФ от 19 июня 2012 г. № 1085-О // СПС «КонсультантПлюс».

13. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Котовой Марии Васильевны на нарушение ее конституционных прав частью 2 статьи 1 Закона Нижегородской области «О мерах социальной поддержки педагогических работников образовательных учреждений, работающих и проживающих в сельской местности и рабочих поселках Нижегородской области» : определение Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 2389-О // СПС «КонсультантПлюс».

14. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Крицкого Игоря Анатольевича на нарушение его конституционных прав подпунктом 5 статьи 2, положениями подпункта «з» пункта 6.4 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 6 статьи 24 Закона Омской области «О выборах в органы местного самоуправления Омской области» : определение Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2012 г. № 2212-О // СПС «КонсультантПлюс».

15. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Мавруничевой Елены Ивановны на нарушение ее конституционных прав отдельными положениями Закона города Москвы «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей города Москвы» : определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2012 г. № 1317-О // СПС «КонсультантПлюс».

16. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Максимовой Валентины Сергеевны на нарушение ее конституционных прав абзацем первым пункта 1 статьи 5 и абзацем первым пункта 1 статьи 10 Закона Самарской области «О ежемесячной доплате к пенсии лицам, имеющим особые заслуги перед Самарской областью» : определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2012 г. № 1440-О // СПС «КонсультантПлюс».

17. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Местникова Максима Ивановича на нарушение его конституционных прав Законом Республики Саха (Якутия) «О муниципальных выборах в Республике Саха (Якутия)» : определение Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2012 г. № 2157-О // СПС «КонсультантПлюс».

18. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мещанова Евгения Александровича на нарушение его конституционных прав пунктами 4 и 5 части 1 статьи 3 Закона Московской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Московской области» : определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № 229-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

19. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Оглоблиной Валентины Викторовны на нарушение ее конституционных прав Законом Пермской области «Об утверждении границ и о наделении статусом муниципального образования «Город Пермь» Пермского края» : определение Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2012 г. № 285-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

20. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Орловой Зои Михайловны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 2 пункта 3 статьи 23.2 Федерального закона «О ветеранах» и подпунктом «г» пункта 1 статьи 1 Закона Московской области «Об обеспечении жилыми помещениями за счет средств федерального бюджета отдельных категорий ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов» : определение Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2012 г. № 328-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

21. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Новые агротехнологии» на нарушение конституционных прав и свобод частями 3 и 4 статьи 25 Закона Ульяновской области «О муниципальных образованиях Ульяновской области» : определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2012 г. № 1393-О // СПС «КонсультантПлюс».

22. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Русджам-Уфа» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 4 Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О бюджете Республики Баш-

кортостан на 2008 год» и отдельные законодательные акты Республики Башкортостан : определение Конституционного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 1250-О // СПС «КонсультантПлюс».

23. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Писарева Вадима Федоровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 Закона Ярославской области «О внесении изменений в статью 24 Закона Ярославской области «О статусе депутата Ярославской областной Думы» : определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 1007-О // СПС «КонсультантПлюс».

24. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рышлякова Сергея Ивановича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 9 Закона Рязанской области «О ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате природных пожаров на территории Рязанской области в 2010 году» : определение Конституционного Суда РФ от 24 сентября 2012 г. № 1808-О // СПС «КонсультантПлюс».

25. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Салчака Валерия Балай-ооловича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и частью первой статьи 77 Конституционного закона Республики Тыва «О Конституционном суде Республики Тыва» : определение Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 2359-О // СПС «КонсультантПлюс».

26. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Смирнова Евгения Ильича на нарушение его конституционных прав пунктом 5.1 статьи 4 Закона Костромской области «О разграничении полномочий между органами государственной власти Костромской области в сфере регулирования земельных отношений» и частями 1 и 2 статьи 3 Закона Костромской области «О распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, на территории города Костромы» : определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2012 г. № 1302-О // СПС «КонсультантПлюс».

27. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Старовой Светланы Юрьевны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 3 статьи 6 Закона Костромской области «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Костромской области в части оптимизации расходов на меры социальной поддержки в Костромской области и признании утратившими силу отдельных положений некоторых законодательных актов Костромской области» : определение Конституционного Суда РФ от 24 сентября 2012 г. № 1590-О // СПС «КонсультантПлюс».

28. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Столяровой Натальи Андреевны на нарушение ее конституционных прав абзацем первым Перечня услуг транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляется право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок, в системной связи с положениями Указа Президента Российской Федерации «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», а также пунктом 3 части 2 статьи 2 Закона Республики Саха (Якутия) «О наделении органов местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями по государственному регулированию цен (тарифов)» : определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 276-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2012. — № 5.

29. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тараканова Николая Владимировича на нарушение его конституционных прав законом Нижегородской области «О бесплатном предоставлении в собственность отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Нижегородской области» : определение Конституционного Суда РФ от 22 марта 2012 г. № 523-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

30. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тимонина Владимира Дмитриевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 12 Закона Красноярского края «О социальной поддержке населения при оплате жилья и коммунальных услуг» : определение Конституционного Суда РФ от 22 марта 2012 г. № 464-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

31. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Федорова Алексея Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 14 и пунктом 4 статьи 23 Закона Санкт-Петербурга «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» : определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2012 г. № 710-О // СПС «КонсультантПлюс».

32. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хайбрахманова Альфреда Шарифьяновича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта 44 статьи 2, пункта 8 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части 3 статьи 35, пункта «л» части 11 статьи 36 Закона Пермского края «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском

крае» и Приложения 1 к данному Закону : определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2012 г. № 658-О // СПС «КонсультантПлюс».

33. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чернышева Юрия Степановича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3 статьи 4 Закона Самарской области «О транспортном налоге на территории Самарской области» : определение Конституционного Суда РФ от 24 сентября 2012 г. № 1508-О // СПС «КонсультантПлюс».

34. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Четбиевой Ольги Ивановны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 части 3.1 статьи 7 Закона Томской области «О предоставлении и изъятии земельных участков в Томской области» : определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 918-О // СПС «КонсультантПлюс».

35. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шевцовой Нэлли Николаевны на нарушение ее конституционных прав положениями Закона Свердловской области «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Закона Свердловской области «О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, в Свердловской области» : определение Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2012 г. № 282-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

36. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шмакова Александра Валерьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 1 статьи 5 Закона Кировской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в сфере ипотечного жилищного кредитования» : определение Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2012 г. № 356-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

37. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юдина Геннадия Петровича на нарушение его конституционных прав подпунктом 25 статьи 2, пунктами 1, 2 и 10 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также частью 2 статьи 25 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Оренбургской области» : определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2012 г. № 1290-О // СПС «КонсультантПлюс».

38. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юсупова Илгиза Абударовича на нарушение его конституционных прав рядом положений Закона Республики Башкортостан «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на территории Республики Башкортостан», а также частью 1 статьи 8.1 и частью 1 статьи 8.2 Кодекса Республики Башкортостан об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2012 г. № 834-О // СПС «КонсультантПлюс».

39. По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 5 декабря 2012 г. № 30-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2013. — № 2.

ББК 67.4

М.И. Суходолов

Специальные территории инновационного развития как средство перехода к инновационной модели экономики

Статья посвящена проблеме перехода российской экономики к инновационной модели с точки зрения конституционного права России. Анализируется действующее законодательство в этой области, рассматриваются существующие виды специальных территорий инновационного развития, а также их отличия и особенности.

Ключевые слова: *конституционное право Российской Федерации; инновации; инновационная модель экономики; специальные территории инновационного развития; наукоград; особая экономическая зона; инновационный центр «Сколково».*

Утверждение в 2011 году Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года [18] (далее — Стратегия) поставило перед Россией ряд задач, решение которых связывается не только с эффективностью ее экономического устройства, но и с тем местом в мировом сообществе, которое займет наша страна в ближайшем будущем.

В этой связи необходимо обратить пристальное внимание на указанную в Стратегии задачу перехода экономики на инновационную социально ориентированную модель развития. Очевидно, что успешное преодоление этого вызова становится невозможным без тщательного научного осмысления. Отмечая в качестве принципиально важной особенности такого исследования его междисциплинарный характер, следует также указать, что активное участие сообщества ученых-юристов в данных изысканиях является той предпосылкой, которая позволяет надеяться на успех в решении упомянутой выше задачи.

И здесь следует сказать, что за последние пять лет в среде отечественных правоведов активизировался интерес к тематике правового регулирования инновационной деятельности и самого определения инновации с правовой точки зрения. Весь массив публикаций, затрагивающих указанную проблематику, можно условно разделить на два блока. Если первый блок рассматривает инновации и инновационную деятельность с частноправовых позиций [4; 6], то в отношении второго необходимо заметить, что он делает это с публично-правовой точки зрения [1; 5; 9; 20; 21]. Ряд авторов предлагают различное понимание таких терминов, как «инновация», «инновационная деятельность», «инновационная экономика», однако, анализ этих позиций, а также оценка необходимости законодательного определения каждого из этих терминов требует самостоятельного изучения и лежит за пределами настоящей статьи. Мы же, в рамках данной статьи, под термином «инновация» будем понимать *результат интеллектуального, научного труда, получивший воплощение в виде нового или усовершенствованного продукта (товара, работ, услуг), процесса, обладающего коммерческим потенциалом*; под термином «инновационная деятельность» — *деятельность, направленную на получение инновации*; а под термином «инновационная модель экономики» — такой *экономический уклад государства, при котором одним из основных источником доходов становится производство высокотехнологичных товаров и интеллектуальных услуг, новых идей, технологий*[*].

Поскольку научные интересы автора лежат в области публичного права, и прежде всего в области конституционного права Российской

[*] Данные определения носят строго экспериментальный характер. Но вместе с тем заметим, что используемое нами определение термина «инновация» соответствует определению, предложенному в статье 2 Закона Республики Ингушетия от 7 декабря 2010 года № 58-РЗ «Об инновационной деятельности в Республике Ингушетия» [15] и по своему смысловому значению близко к определению, содержащемуся в статье 2 Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ (в ред. от 27 сентября 2013 года) «О науке и государственной научно-технической политике» [12] (инновации — введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях).

Федерации, то и дальнейшее исследование темы данной статьи будет строиться на конституционно-правовой основе.

Конституционно-правовые основания перехода к инновационной модели экономики. Прежде всего необходимо определить ту исходную точку, от которой будет отталкиваться все дальнейшее исследование. Полагаем, что подобной фундаментальной основой должна являться Конституция Российской Федерации [7] (далее — Конституция) — учредительный акт, обладающий высшей юридический силой, верховенством и прямым действием на всей территории Российской Федерации.

Более того, мы должны отметить, что планирование и реализация мер государственной политики, направленных на переход к инновационной модели экономики, невозможны без учета следующих положений, являющихся также основами конституционного строя России:

1) федеративное государственное устройство (часть 1 статьи 1; статья 5 Конституции);

2) гарантия единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свободы экономической деятельности. Признание и равная защита частной, государственной, муниципальной и иной форм собственности (статья 8 Конституции);

3) признание и гарантия местного самоуправления (статья 12 Конституции).

В свою очередь, перечисленные основополагающие принципы построения российского государства конкретизируются в нормах глав 2–9 Конституции и получают свое развернутое воплощение в действующем законодательстве.

Понимание этих фундаментальных основ правовой системы Российской Федерации позволяет нам задаться вопросом: *какой должна быть государственная стратегия перехода к инновационной модели экономики?* Ответ на этот вопрос будет в немалой мере влиять и на формирование нормативно-правовой базы, необходимой для осуществления соответствующих реформ.

Очевидно, что в данном случае есть два возможных направления движения. В первом случае речь идет о мероприятиях, осуществляемых синхронно в общефедеральном масштабе, что подразумевает соответствующее изменение федерального законодательства. Правовые основания для движения в этом направлении будут определяться, прежде всего, предметами, находящимися исключительно в ведении Российской Федерации (статья 71 Конституции, в частности, здесь следует упомянуть о пунктах «а», «д», «е»), а также предметами совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72 Конституции, здесь отметим соответственно пункты «а», «г», «е», «н») — эти конституционные нормы будут лежать в основе федерального нормотворчества и определения полномочий федеральных органов государственной власти.

Второе направление можно, в самом общем виде, обозначить как постепенный переход к инновационной модели экономики. Отметим, что реализация этого подхода подразумевает движение от локальных масштабов к глобальным (образно говоря, снизу вверх). По существу, это будет выражаться в том, что для создания новых технологий, научных разработок и способов осуществления хозяйственной деятельности будут создаваться благоприятные условия, после чего полученные положительные результаты будут тщательно исследоваться, и только после этого приобретенный опыт будет применяться практически на более широком уровне, в том числе и с целью коммерциализации полученных благ.

Выбор данного направления неизбежно ставит перед нами вопрос: как можно создать новый интеллектуальный продукт, обеспечив для этого благоприятные условия в локальном масштабе, с учетом единства экономического и правового пространства Российской Федерации? Очевидно, что единственный ответ на данный вопрос — это создание административно и юридически обособленных территорий, где организациям, осуществляющим перспективные научно-технические разработки, будет предоставляться особый правовой статус, предполагающий, прежде всего, создание льготных условий для ведения хозяйственной деятельности, по сравнению с обычно предъявляемыми требованиями. А это будет означать необходимость создания правовых конструкций таких специальных территорий, специальной нормативно-правовой базы, внесения изменений в действующее законодательство и подзаконные нормативные правовые акты.

Таким образом, постепенный переход к инновационной модели экономики будет основываться на широком использовании успешного опыта, полученного на отдельных территориях при специальных условиях. В этом контексте мы и предлагаем использовать термин «специальные территории инновационного развития».

Важно отметить, что каждое из указанных направлений имеет свои достоинства и недостатки.

Например, с одной стороны, невозможно не учитывать такие объективно существующие особенности нашей Родины, как огромные географические просторы, сложность территориального устройства, разница в социально-экономическом положении регионов и пр., — эти обстоятельства могут создавать трудности в синхронном процессе реализации государственных мер, направленных на переход к инновационной модели экономики. С другой стороны, описанный выше постепенный переход к инновационной модели экономики требует значительных временных затрат, что само по себе является немаловажным обстоятельством в контексте усиливающейся мировой конкуренции в интеллектуальной сфере. При этом создание упомянутых территорий с особым правовым статусом требует не только высокого качества соответствующего нормативно-правового материала, но и определение эффективного государственного контроля за деятельностью, осуществляемой на этих территориях. В противном случае велики риски как чрезмерного государственного вмешательства, которое будет создавать препятствия в области научных исследований, так и того, что особенности правового статуса этих специальных территорий (что фактически связано с определенным «льготным режимом») могут привести к превращению их в своеобразные «теневые» или «оффшорные» зоны, которые могут использоваться для легализации преступных доходов. В случае же финансирования тех или иных исследований за государственный или муниципальный счет к этому добавляется также и риск нецелевого использования соответствующих бюджетных средств*.

Рассматривая проблему выбора государственной стратегии перехода к инновационной модели экономики, мы не можем обойти стороной то, как действующее законодательство отвечает на интересующий нас вопрос.

В этой связи следует выделить целый ряд федеральных законов: Федеральный закон от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» [14] (далее — ФЗ «О статусе наукограда РФ»), Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [17] (далее — ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ»), Федеральный закон от 28 сентября 2010 года № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» [16] (далее — ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»), отчасти здесь нужно упомянуть и Федеральный закон от 3 декабря 2011 года № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [11]. За пределами федерального законодательства, в узком понимании этого термина, отметим также Распоряжение Правительства РФ от 10 марта 2006 года № 328-р «О государственной программе «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий» [10].

Анализ перечисленных федеральных законов позволяет утверждать, что стратегия перехода к инновационной модели экономики в Российской Федерации строится по второму направлению, что подразумевает создание территорий со специальным правовым статусом, обеспечивающим благоприятные условия для инновационной деятельности.

Вместе с тем заметим, что подобный подход сам по себе не является оригинальным, а представляет собой заимствование широко распространенной в мире практики.

Специальные территории инновационного развития. Надо полагать, что исследование данного явления должно осуществляться комплексно, а это подразумевает, прежде всего, взгляд на исследуемый объект с разных точек зрения.

1. С *организационно-правовой (или субъективной) точки зрения* очевидно, что действующее законодательство предусматривает возможность создания различных территорий инновационного развития.

Перечислим основные из них:

— наукоград Российской Федерации (далее — наукоград) — муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высо-

* Косвенным подтверждением наших слов о необходимости эффективного государственного контроля в этой сфере может служить ситуация, сложившаяся вокруг инновационного центра «Сколково» в первой половине 2013 года. Напомним, что в начале этого года Следственным комитетом Российской Федерации было возбуждено уголовное дело по факту хищения бюджетных средств, выделенных на развитие инновационного центра [2], был проведен ряд следственных мероприятий [19]. Названные действия Следственного комитета подверглись критике со стороны В. Суркова, занимавшего тогда должность заместителя председателя Правительства России, в том числе и в силу того, что они наносят ущерб деятельности инновационного центра [3]. В свою очередь, данное заявление получило резко негативный отзыв со стороны руководителя управления взаимодействия со средствами массовой информации Следственного комитета России В. Маркина [8].

кий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом [14];

— инновационный центр «Сколково» — территориально обособленный комплекс, предназначенный для осуществления исследований и коммерциализации их результатов [4];

— особая экономическая зона — часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством Российской Федерации и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны [17].

Отметим, что поскольку ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ» предполагает создание особых экономических зон нескольких типов, то наше внимание будет обращено к такому их типу, как *технико-внедренческие особые экономические зоны*, целью создания и функционирования которых является развитие высокотехнологичных отраслей экономики, разработка технологий и коммерциализация их результатов (в соответствии со статьей 3 упомянутого федерального закона). При этом под технико-внедренческой деятельностью понимаются инновационная деятельность, создание, производство и реализация научно-технической продукции, создание и реализация программ для электронных вычислительных машин (программ для ЭВМ), баз данных, топологий интегральных микросхем, информационных систем, оказание услуг по внедрению и обслуживанию такой продукции, программ, баз данных, топологий и систем, а также предоставление резидентам технико-внедренческой особой экономической зоны услуг инновационной инфраструктурой, необходимой для осуществления их деятельности (часть 2 статьи 10 указанного закона).

2. Вместе с тем представляется, что простое перечисление легальных определений не может считаться достаточным, и необходимым является оценка перечисленных организационно-правовых конструкций с *сущностной точки зрения*: в первую очередь необходимо охарактеризовать различия между перечисленными видами территорий, лежащие в области инфраструктуры.

В этом отношении следует заметить, что статус наукограда присваивается муниципальному образованию, имеющему научно-производственный комплекс, расположенный на территории данного муниципального образования. При этом такой научно-производственный комплекс (представляющий собой совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации) должен соответствовать критериям, определенным в самом ФЗ «О статусе наукограда РФ» (см. статьи 1 и 2.1 упомянутого закона).

Таким образом, речь идет о том, что присвоение особого статуса (и последующая за этим государственная поддержка) осуществляется в отношении муниципального образования, *уже имеющего сформировавшийся научно-производственный комплекс, сформировавшуюся инфраструктуру*. И государственная поддержка в этом отношении осуществляется, с одной стороны, в целях стимулирования перспективных исследований, а с другой — в целях социальной поддержки жителей соответствующего муниципального образования, значительная часть которых, следуя логике закона, трудится на предприятиях, входящих в соответствующий научно-производственный комплекс.

В отношении же и инновационного центра «Сколково», и особых экономических зон дело обстоит иначе. В данном случае речь идет не столько о формальном наделении специальным правовым статусом, необходимым для осуществления государственной поддержки, сколько о создании инфраструктуры, необходимой в целом для деятельности соответствующей специальной территории инновационного развития. Так, статья 5 ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» определяет полномочия управляющей компании по обеспечению функционирования инфраструктуры территории инновационного центра и жизнедеятельности на его территории, что включает в себя строительство необходимых объектов, а также их транспортное, коммунальное и социальное обеспечение (например, пункты 9–15, 17, 20 части 1 статьи 5 указанного закона). В отношении же особых экономических зон отметим, что и здесь управляющая компания обеспечивает создание объектов инфраструктуры особой экономической зоны и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования особой экономической зоны, в соответствии с соглашением о создании особой экономической зоны (статья 8.1 ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ».

В качестве дополнительного примера можно привести Постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2012 года № 1131 «О создании на территориях Верхнеуслонского и Лаишевского муниципальных районов Республики Татарстан особой экономической зоны технико-внедренческого типа» [13]).

Более того, создание инфраструктуры в этих случаях касается и земельных правоотношений. И если ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» прямо указывает, что земельные участки, находящиеся в границах территории инновационного центра, принадлежат управляющей компании на праве собственности (часть 1 статьи 3 упомянутого закона), а пункт 8 части 1 статьи 8 ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ» говорит о том, что орган управления особой экономической зоной управляет и распоряжается земельными участками и иными объектами недвижимости, расположенными в границах особой экономической зоны и находящимися в государственной или муниципальной собственности, то присвоение муниципальному образованию статуса наукограда, равно как и его прекращение, никак не влияет на уже сложившиеся к тому времени земельные правоотношения.

Необходимо также указать, что особенностью наукограда в этом контексте является то, что статусом специальной территории инновационного развития становится муниципальное образование в целом (т. е. публично-правовое образование), тогда как в отношении иных перечисленных выше организационно-правовых форм речь идет об искусственно-создаваемых образованиях, лишь располагающихся на территориях соответствующих муниципальных образований.

Различия между обозначенными территориями инновационного развития лежат и *в сфере управления*. Так, присвоение статуса наукограда означает, что Правительством Российской Федерации утверждаются приоритетные для данного муниципального образования направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации (часть 2 статьи 3 ФЗ «О статусе наукограда РФ»), вместе с тем это не означает подчинения наукограда некой специально созданной или уполномоченной инстанции (речь идет лишь о контроле за выполнением соответствующих задач и использованием бюджетных средств) — таким образом, государство выступает в качестве заказчика, инвестора и конечного потребителя созданного наукоградом интеллектуального продукта.

Вместе с тем в отношении инновационного центра «Сколково» ситуация выглядит иначе. Широчайшие полномочия не только в упомянутой выше области управления инфраструктурой инновационного центра, но и в области взаимодействия с участниками инновационной деятельности (используя терминологию соответствующего федерального закона — участниками проекта) принадлежат управляющей компании (статья 7 ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»). Наглядно проявляется это и в части контроля за деятельностью участников проекта. Так, согласно статье 10 упомянутого выше федерального закона решение о включении, а также об исключении юридического лица из реестра участников соответствующего проекта принимается управляющей организацией, она же самостоятельно осуществляет контроль за соответствием исследовательской деятельности целям проекта, правилам проекта и требованиям названного федерального закона.

Рассматривая в этом ключе особые экономические зоны, отметим, что привлечением резидентов и иных инвесторов в особую экономическую зону, в том числе для осуществления деятельности по созданию объектов инфраструктуры особой экономической зоны занимается управляющая компания (статья 8.1 ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ»). При этом в соответствии с частью 4 и частью 8 статьи 9 указанного выше федерального закона, наделение статусом резидента собой экономической зоны индивидуального предпринимателя или коммерческой организации осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти после проведения ряда процедур (тогда как лишение лица соответствующего статуса допускается только в судебном порядке).

В завершение заметим, что здесь мы сталкиваемся с иными подходами к управлению специальной территорией инновационного развития. Если в отношении особой экономической зоны мы можем говорить о *двойственном государственном управлении* — с одной стороны, стратегически важные полномочия в области управления особой экономической зоной осуществляются уполномоченным Пра-

вительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (статья 8 вышеназванного федерального закона), а с другой — полномочия, связанные с непосредственным жизнеобеспечением особой экономической зоны, возлагаются на управляющую компанию особой экономической зоны (статья 8.1), которой является открытое акционерное общество, созданное в целях реализации соглашений о создании особых экономических зон *и сто процентов акций которого принадлежит Российской Федерации*, или хозяйственное общество, которое создано с участием такого открытого акционерного общества в указанных целях, либо иное хозяйственное общество, *которое заключило с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти соглашение об управлении особой экономической зоной* (статья 2), то в отношении инновационного центра «Сколково» речь идет об *опосредованном участии государства в управлении* данной специальной территорией инновационного развития, так как управляющей компанией инновационного центра «Сколково» является российское юридическое лицо, на которое в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, возложена реализация соответствующего проекта (статья 2 ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»).

Подводя итоги, можно заключить, что действующее законодательство предусматривает несколько видов специальных территорий инновационного развития, при этом каждый из этих видов обладает спецификой, опосредованной особым назначением соответствующей организационно-правовой формы. В свою очередь, это особое назначение может быть связано как с целью государственной поддержки отечественного научно-технического потенциала, так и с целью привлечения инвесторов (в том числе и зарубежных) для увеличения доли России на мировых рынках высокотехнологичных товаров и услуг, а также увеличения доли экспорта российских высокотехнологичных товаров в общем мировом объеме экспорта высокотехнологичных товаров.

Таким образом, деятельность всех специальных территорий инновационного развития объединена целью решения тех глобальных задач, обозначенных в Стратегии.

Вместе с тем, полагаем, что развитие государственно-частного партнерства, являясь необходимым этапом движения в этом направлении, не должно осуществляться в ущерб самостоятельности местного самоуправления России. Создание благоприятных условий для инновационной деятельности должно сочетаться с обеспечением самостоятельного решения населением соответствующего муниципального образования вопросов местного значения. Именно это будет являться одним из важных аспектов реализации гарантии местного самоуправления, отраженной в статье 12 Конституции России.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Астапов К.Л.* Законодательные основы государственного регулирования инновационной деятельности // Законодательство и экономика. — 2012. — № 1. — С. 18–28.

2. Возбуждено уголовное дело по факту хищения бюджетных средств, выделенных на развитие наукограда Сколково. — URL: http://www.sledcom.ru/actual/280684 (дата обращения: 12.02.2013).

3. *Воронин Н.* Сурков рассказал в Лондоне, что мечтает о застое. — URL: http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2013/05/130501_surkov_lse_russia_lecture.shtml (дата обращения: 02.05.2013).

4. *Городов О.А.* Правовое обеспечение инновационной деятельности как условие модернизации России // Предпринимательское право. — 2012. — № 2. — С. 10–14.

5. *Друева А.А.* Государственное стимулирование инновационной деятельности в Российской Федерации // Безопасность бизнеса. — 2012. — № 3. — С. 4–6.

6. *Ефимцева Т.В.* Взаимодействие и взаимосвязь творческих и предпринимательских начал в процессе осуществления инновационной деятельности // Предпринимательское право. — 2011. — № 4. — С. 9–11.

7. Конституция Российской Федерации : принята 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 4. — Ст. 445.

8. *Маркин В.* Глядя из Лондона, на зеркало неча пенять. — URL: http://izvestia.ru/news/549923 (дата обращения: 07.05.2013).

9. *Михайлиди Т.А.* К вопросу о необходимости принятия закона об инновационной деятельности на федеральном уровне (конституционно-правовой аспект) // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 10. — С. 63–67.

10. О государственной программе «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий» : распоряжение Правительства РФ от 10 марта 2006 г. № 328-р (в ред. от 27 декабря 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 11. — Ст. 1226.

11. О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 49 (ч. 5). — Ст. 7070.

12. О науке и государственной научно-технической политике : федер. закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г. № 93-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 35. — Ст. 4137.

13. О создании на территориях Верхнеуслонского и Лаишевского муниципальных районов Республики Татарстан особой экономической зоны технико-внедренческого типа : постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2012 г. № 1131 // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 45. — Ст. 6267.

14. О статусе наукограда Российской Федерации : федер. закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2009 г. № 360-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 15. — Ст. 1750.

15. Об инновационной деятельности в Республике Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 7 декабря 2010 г. № 58-РЗ // Ингушетия. — 2010. — № 211–212.

16. Об инновационном центре «Сколково» : федер. закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ (в ред. от 10 июля 2012 г. № 100-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 40. — Ст. 4970.

17. Об особых экономических зонах в Российской Федерации : федер. закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (в ред. от 4 марта 2013 г. № 21-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 30 (ч. II). — Ст. 3127.

18. Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 1. — Ст. 216.

19. Проведены обыски в рамках уголовного дела о хищении бюджетных средств, выделенных на развитие наукограда Сколково. — URL: http://www.sledcom.ru/actual/293261/ (дата обращения:18.04.2013).

20. *Туранин В.Ю., Цыбульник Ю.В.* Организационно-правовые основы формирования механизма государственной инвестиционной поддержки инновационной деятельности // Российская юстиция. — 2012. — № 1. — С. 63–65.

21. *Якубович А.М.* Правовое регулирование инновационной деятельности на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 12. — С. 70–72.

ББК 67.401

М.М. Шестакова

Правовое регулирование понятия и признаков административно-территориальной единицы в законодательстве субъектов Российской Федерации

В статье рассматриваются существующие в науке и законодательстве представления об административно-территориальной единице. Анализируются закрепленные в законодательстве РФ признаки административно-территориальной единицы с точки зрения существующих научных подходов. На основе рассмотренных признаков автором формируется наиболее универсальное определение административно-территориальной единицы с применением формально-правового подхода.

Ключевые слова: административно-территориальная единица; административно-территориальное образование; административно-территориальное устройство; территориальное устройство.

Понятие и дифференциация административно-территориальных единиц разработаны на сегодняшний день в правовой доктрине и законодательстве недостаточно полно. Анализ научной литературы позволяет сделать вывод, что к настоящему времени не сложилось единой точки зрения по вопросу определения понятия административно-территориальной единицы. В научной литературе для обозначения этого явления используют множество дефиниций, которые разными авторами дополняются новыми признаками. Представляется, что научные определения должны основываться на правовом регулировании административно-территориальных единиц в законодательстве, но такая взаимосвязь есть не всегда.

Конституция Российской Федерации не регулирует вопросы административно-территориального устройства. Они — область деятельности главным образом субъектов Российской Федерации, каждый из которых решает эти вопросы самостоятельно, применительно к своим специфическим условиям. Понятие, признаки и виды административно-территориальных единиц закреплены в законах субъектов Российской Федерации. При этом анализ существующих легальных определений показывает, что единообразного понимания данного термина на сегодняшний день не существует, что, в свою очередь, усложняет проблему юридической неопределенности понятия административно-территориальной единицы. В связи с этим для определения понятия административно-территориальной единицы и ее места в системе территориальной организации Российского государства необходим комплексный анализ законодательства субъектов.

В юридической литературе выделяют три основных подхода, используемых в определении административно-территориальной единицы: *системный, функциональный и формально-правовой* [3, с. 13]. В законах субъектов Российской Федерации и научных трудах эти подходы используются в разной степени. Исходя из того, на основе какого подхода сформулирована соответствующая дефиниция, все легальные и научные определения административно-территориальной единицы можно объединить в три группы.

Первым и наименее популярным является *системный подход*, в соответствии с которым административно-территориальная единица определяется лишь как структурная часть территории в установленных границах, в той или иной степени связанная с публичной властью, т. е. определяется место этой единицы в системе других территориальных единиц.

Примером использования системного подхода в науке является лаконичное определение, которое дает Е.А. Гейн, понимая под административно-территориальной единицей часть территории государства, на которой осу-

ществляется государственное управление либо местное самоуправление [2, с. 11]. Это определение в целом согласуется с советским подходом к административно-территориальному устройству (см., например: [29, с. 261]), но не отражает сущностные характеристики этой территориальной единицы. Фактически под такое определение подпадает любая территориальная часть государства: субъект федерации, муниципальное образование и т. п.

Данный подход реализован и в некоторых законах субъектов. Так, в законе Псковской области административно-территориальная единица области определяется как структурная часть территории области в границах, установленных законами области о границах муниципальных районов и городских округов [18]. Аналогичное определение закреплено и в законе Воронежской области, где административно-территориальная единица определяется как часть территории в фиксированных границах, совпадающих с границами муниципального образования [9]. При этом, как отмечает С.П. Калинин, не совсем верно использовать при определении понятия административно-территориальной единицы лишь системный подход без учета функционального аспекта, выражающегося во влиянии территориального фактора на характер, содержание деятельности органов власти [4, с. 65].

Более конструктивной в рамках системного подхода представляется позиция тех ученых, которые связывают понятие административно-территориальной единицы с политико-территориальной организацией государства. Так, по мнению профессора М.Ф. Чудакова, под административно-территориальной единицей следует понимать подразделение территории унитарного государства, не обладающее политической самостоятельностью, правовой статус которого определяется центральной властью [31, с. 242]. В то же время административно-территориальные единицы существуют и в государствах со сложной формой политико-территориального устройства. Поэтому в равной мере ее понятие может быть связано и с федеративным устройством. Следует обратить внимание на определение профессора А.С. Саломаткина, который признает административно-территориальной единицей компактную часть территории субъекта РФ, которая ограничена и объединена пределами распространения власти функционирующих на ней органов государства либо органов местного самоуправления и максимально обеспечивает реализацию задач и функцию государства [28, с. 10].

Следующий подход, который также встречается в научной литературе и широко используется в законодательстве, некоторыми авторами именуется как *функциональный* [3, с. 22]. С точки зрения этих ученых, территориальная единица рассматривается как территориальная основа для создания и деятельности органов государственной власти, для определения территориальных пределов их компетенции и мест постоянного или преимущественного проживания людей. Следует отметить, что применение данного подхода характерно для советского права. Так, профессор М.А. Шафир определяет административно-территориальную единицу как территориальную основу для построения системы органов советского государства и общественных организаций (цит. по [28, с. 24]). Я.Н. Уманский высказывает мнение, что административно-территориальной единицей является часть территории государства, служащая пространственной сферой деятельности соответствующих органов [29, с. 36].

Данный подход реализован и в некоторых региональных законах. Например, в законе Белгородской области административно-территориальная единица определяется как часть территории Белгородской области, в пределах которой могут быть созданы территориальные органы исполнительных органов государственной власти Белгородской области и иных государственных органов Белгородской области, а также посредством указания на границы, в которых осуществляются функции федеральных органов государственной власти, в том числе определяется юрисдикция районных судов, осуществляется кадастровое деление территории Российской Федерации, определяется место нахождения объектов недвижимого имущества, место жительства или пребывания физических лиц, место нахождения юридических лиц [6]. В законе Ярославской области административно-территориальная единица определяется как территориальная единица, образованная в целях осуществления государственного управления и местного самоуправления [27]. В Законе Брянской области административно-территориальная единица рассматривается как часть территории Брянской области (район, город областного значения), предусмотренная Уставом Брянской области, служащая территориальной основой для создания и деятельности го-

сударственных органов и органов местного самоуправления, имеющая закрепленные в установленном законодательством порядке границы и наименование [7]. Схожее регулирование имеется и в других региональных законах (см., например: [10, 22]).

Однако наиболее интересным представляется определение административно-территориальной единицы с учетом ее наиболее важных свойств. Данный подход обозначается как *формально-правовой* [3, с. 13]. Именно этот подход наиболее часто используется в науке и законодательстве.

Профессор А.Н. Кокотов считает административно-территориальной единицей внутреннюю часть территории субъекта федерации в установленных границах, имеющую свое наименование и постоянный центр, характеризующуюся единством, непрерывностью, включающую один либо несколько населенных пунктов, выделяемую с целью комплексного решения на ней всех тех государственных и местных задач, которые необходимы для обеспечения жизнедеятельности местного населения, населения субъекта федерации, страны [5, с. 174]. Другой набор признаков, характерных для административно-территориальной единицы, выделяет В.Н. Афонькин. По его мнению, это часть территории субъекта федерации в установленных границах, состоящая из одного либо нескольких населенных пунктов с прилегающими к ним землями, имеющая собственное наименование, на территории которой располагается орган публичной власти (государственный или местный) и статус которой закреплен нормативно [1, с. 18]. А.Н. Чертков определяет территориальную единицу государства как часть его территории, чей статус, границы, функциональное назначение и система органов публичной власти, реализующих в ее пределах свою нормативно установленную компетенцию, определены в правовой системе государства [30, с. 24–25].

Множество примеров формально-правовых легальных дефиниций присутствует и в законодательстве. Так, в Законе Республики Адыгея административно-территориальная единица понимается как территория, имеющая установленные нормативными правовыми актами название, соответствующий статус, границы [19]. В законе Республики Калмыкия дается более полное определение данному понятию: указывается, что это часть территории республики в фиксированных границах, имеющая название, находящаяся в юрисдикции органов государственной власти и органов местного самоуправления [20]. Законодатель Камчатского края выделяет дополнительные признаки, зафиксировав, что административно-территориальная единица — часть территории Камчатского края, имеющая установленные соответствующим нормативным правовым актом границы, наименование, статус, сосредоточенную застройку, инженерную, транспортную и социальную инфраструктуру [12].

Однако приведенные в качестве примера дефиниции содержат различный набор признаков, в силу чего ни одна из них не может быть признана полной. Проанализируем определения, данные в законах субъектов Российской Федерации, с целью выделить исчерпывающий набор признаков административно-территориальной единицы.

Большинство законов под административно-территориальной единицей понимают *часть территории, имеющую установленные границы, статус и наименование*. Так, в законе Краснодарского края административно-территориальная единица определяется как часть территории Краснодарского края, имеющая установленные в соответствии с законодательством границу, статус и наименование [14]. Аналогичное определение закреплено в законе Республики Татарстан, где административно-территориальная единица понимается как территория, имеющая установленные правовой статус, название, границы [21]. При этом следует согласиться с С.П. Калининым в том, что это лишь признаки, индивидуализирующие административно-территориальную единицу в качестве элемента административно-территориального устройства [4, с. 91], но они не раскрывают ее содержание. Таким образом, опираясь лишь на данные признаки, невозможно раскрыть сущностные характеристики административно-территориальной единицы.

В правовых актах Республики Бурятия, Республики Башкортостан, Удмуртской Республики, Республики Марий Эл, Хабаровского края, Калужской, Новгородской, Челябинской областей данное определение дополняется указанием на *образование административно-территориальной единицы в результате деления*. Так, в Законе Челябинской области административно-территориальная единица рассматривается как территория в фиксированных границах с одним или несколькими населенными пунктами, полученная в результате административно-территориального де-

ления Челябинской области, имеющая установленный статус, название, находящаяся в юрисдикции органов государственной власти и местного самоуправления и являющаяся муниципальным образованием [26]. Аналогичное определение закреплено в законе Удмуртской Республики, где административно-территориальная единица понимается как часть территории в установленных границах с одним или несколькими населенными пунктами, определенная в результате административно-территориального деления Удмуртской Республики, имеющая официально установленные статус и наименование [25].

В ряде законов субъектов (Республика Дагестан, Чувашская Республика, Республика Алтай, Республика Коми, Республика Калмыкия, Волгоградская, Кировская, Пензенская, Тверская, Саратовская области, Алтайский край, Чукотский автономный округ) в определении понятия административно-территориальной единицы акцентируется внимание на таком признаке, как *наличие государственных органов и органов местного самоуправления*. В законе Волгоградской области административно-территориальная единица понимается как часть территории области с одним или несколькими поселениями, имеющая границы, название, орган государственной власти или местного самоуправления, исполняющий некоторые государственные функции и распространяющий свою юрисдикцию на ее территорию, административный центр, установленный статус [8]. Также в законе Кировской области административно-территориальная единица понимается как часть территории области с закрепленными границами, наименованием, статусом и территорией, в границах которой исполняют свои полномочия органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления [13].

В законах таких субъектов, как Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Рязанская, Тюменская области в качестве дополнительного признака законодатель рассматривает *самостоятельность административно-территориальной единицы*. В Законе Тюменской области административно-территориальное образование толкуется как часть территории области, имеющая фиксированную границу, с одним или несколькими населенными пунктами, признанная в установленном законодательством Тюменской области порядке самостоятельной единицей административно-территориального устройства области [24]. Наиболее полное определение с указанием в том числе на данный признак дается в законе Рязанской области, где административно-территориальная единица понимается как часть территории с одним или несколькими населенными пунктами, признанная в законодательном порядке самостоятельной единицей административно-территориального устройства, имеющая границы, название, орган государственной власти или местного самоуправления, распространяющий свою юрисдикцию на ее территорию, административный центр, установленный статус [23].

В правовых актах некоторых субъектов (Забайкальский край, Амурская, Орловская области) в дефиниции административно-территориальной единицы указывается на *наличие административного центра*. Так, в законе Орловской области указано, что административно-территориальная единица — это часть территории Орловской области, имеющая статус, наименование, границы и административный центр [17].

Реже всего акцентируется внимание на таком признаке, как *наличие инфраструктуры*. Так, в законе Оренбургской области административно-территориальная единица определяется как часть территории области в установленных границах с одним или несколькими населенными пунктами, признанная в законодательном порядке самостоятельной единицей административно-территориального устройства области с учетом исторических и культурных традиций, хозяйственных связей и сформировавшейся инфраструктурой [16].

В законах Республики Коми, Республики Хакасия, Республики Саха (Якутия), Архангельской, Белгородской, Брянской, Воронежской, Ивановской, Ленинградской, Магаданской, Мурманской, Омской, Псковской, Сахалинской, Свердловской, Ярославской областей, Забайкальского, Приморского, Ставропольского, Хабаровского краев, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа административно-территориальная единица рассматривается как *территориальная основа для деятельности органов власти, для определения мест проживания людей*. Так, в законе Ивановской области под административно-территориальной единицей понимается часть территории Ивановской области в фиксированных границах, установленная для осуществления функций государствен-

ного управления [11]. Более полно данный признак раскрыт в Законе Ненецкого автономного округа, где под административно-территориальной единицей понимается часть территории Ненецкого автономного округа, имеющая установленные наименование, статус и границу, предназначенная для определения территориальных пределов компетенции органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления и мест постоянного или преимущественного проживания людей [15].

Проведя системный анализ законодательства субъектов Российской Федерации, можно сделать вывод, что наиболее полная дефиниция, сформулированная с применением формально-правового подхода, должна содержать конкретные признаки, раскрывающие сущность и предназначение понятия «административно-территориальная единица». Таким образом, административно-территориальной единицей является подразделение субъекта Федерации, которому присущи следующие признаки:

1) это часть территории субъекта Федерации в установленных границах;

2) состоит из одного либо нескольких населенных пунктов с прилегающими к ним землями;

3) характеризуется наличием собственного наименования;

4) имеет органы публичной власти;

5) должен быть присвоен нормативно установленный статус.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что в законодательстве, как и в науке, нет единообразия в толковании термина «административно-территориальная единица». В силу имеющихся правовых подходов существуют различные определения понятия административно-территориальной единицы, что, в свою очередь, усложняет проблему юридического разведения понятий административно-территориальной единицы, автономии, населенного пункта и муниципального образования. Однако на основе выделенных признаков, опираясь на существующие легальные определения административно-территориальной единицы в законах субъектов, можно сформулировать наиболее универсальную дефиницию. Таким образом, *административно-территориальная единица — это часть территории субъекта Российской Федерации в установленных границах, имеющая собственное наименование и нормативно установленный статус, включающая, как правило, один или несколько населенных пунктов, ограниченная и объединенная пределами распространения власти функционирующих на ней органов государства или органов местного самоуправления с целью комплексного решения государственных и местных задач.*

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Афонькин В.Н.* Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — С. 24.

2. *Гейн Е.А.* Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2006.

3. *Ермолаева Ю.В.* Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2013. — С. 26.

4. *Калинин С.П.* Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации. — Омск : Омскбланкиздат, 2001. −187 с.

5. *Кокотов А.Н., Саломаткин А.С.* Муниципальное право России. — М., 2007. — С. 383.

6. Об административно-территориальном устройстве Белгородской области : закон Белгородской области от 15 декабря 2008 г. № 248 (в ред. от 18 декабря 2009 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

7. Об административно-территориальном устройстве Брянской области : закон Брянской области от 5 июня 1997 г. № 13-З (в ред. от 7 июня 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

8. Об административно-территориальном устройстве Волгоградской области : закон Волгоградской области от 7 октября 1997 г. № 139-ОД (в ред. от 10 октября 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

9. Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения : закон Воронежской области от 27 октября 2006 г. № 87-ОЗ (в ред. от 8 июля 2013 г.) // Молодой коммунар. — 2006. — 3 нояб.; 2013. — 16 июля.

10. Об административно-территориальном устройстве Забайкальского края : закон Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 320-ЗЗК // СПС «КонсультантПлюс».

11. Об административно-территориальном устройстве Ивановской области : закон Ивановской области от 14 декабря 2010 г. № 145-ОЗ (в ред. от 7 октября 2011 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

12. Об административно-территориальном устройстве Камчатского края : закон Камчатского края от 29 апреля 2008 г. № 46 (в ред. от 31 июля 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

13. Об административно-территориальном устройстве Кировской области : закон Кировской области от 2 декабря 2005 г. № 387-ЗО (в ред. от 8 октября 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

14. Об административно-территориальном устройстве Краснодарского края : закон Краснодарского края от 2 июля 2009 г. № 1765-КЗ // СПС «КонсультантПлюс».

15. Об административно-территориальном устройстве Ненецкого автономного округа : закон НАО от 24 февраля 2005 г. № 557-ОЗ (в ред. от 19 декабря 2011 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

16. Об административно-территориальном устройстве Оренбургской области : закон Оренбургской области от 11 июля 2007 г. № 1370/276-IV-ОЗ (в ред. от 28 декабря 2001 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

17. Об административно-территориальном устройстве Орловской области : закон Орловской области от 6 июля 2005 г. № 522-ОЗ (в ред. от 1 апреля 2011 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

18. Об административно-территориальном устройстве Псковской области : закон Псковской области от 5 февраля 2009 г. № 833-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».

19. Об административно-территориальном устройстве Республики Адыгея : закон Республики Адыгея от 5 мая 2000 г. № 171 (в ред. от 6 июня 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

20. Об административно-территориальном устройстве Республики Калмыкия: закон Республики Калмыкия от 6 ноября 2001 г. № 138-II-З (в ред. от 27 сентября 2010 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

21. Об административно-территориальном устройстве Республики Татарстан : закон Республики Татарстан от 7 декабря 2005 г. № 116-ЗРТ (в ред. от 31 декабря 2010 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

22. Об административно-территориальном устройстве Республики Хакасия : закон Республики Хакасия от 5 мая 2004 г. № 20 (в ред. от 15 февраля 2011 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

23. Об административно-территориальном устройстве Рязанской области : закон Рязанской области от 12 сентября 2007 г. № 128-ОЗ (в ред. от 27 июля 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

24. Об административно-территориальном устройстве Тюменской области : закон Тюменской области от 4 ноября 1996 № 53 (в ред. от 4 мая 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

25. Об административно-территориальном устройстве Удмуртской Республики : закон Удмуртской Республики от 19 октября 2006 г. № 46-РЗ (в ред. от 12 октября 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

26. Об административно-территориальном устройстве Челябинской области : Закон Челябинской области от 26 октября 2006 г. № 66-ЗО // СПС «КонсультантПлюс».

27. Об административно-территориальном устройстве Ярославской области и порядке его изменения : закон Ярославской области от 7 февраля 2002 г. № 12-З (в ред. от 28 декабря 2011 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

28. *Саломаткин А.С.* Административно-территориальное устройство Российской Федерации (вопросы теории и практики). — М : Манускрипт, 1995. — С. 204.

29. *Уманский Я.Н.* Советское государственное право. — М., 1970. — С. 448.

30. *Чертков А.Н.* Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2012. — С. 45.

31. *Чудаков М.Ф.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — Минск : Новое знание, 2001. — С. 576.

ББК 67.400.7

Л.С. Гетьман, кандидат юридических наук

Актуальные вопросы совершенствования законодательства Российской Федерации, устанавливающего меры государственного принуждения в отношении общественных объединений

В статье анализируется законодательство Российской Федерации, регулирующее порядок применения мер государственного принуждения в отношении общественных объединений. Обращается внимание на отдельные технико-юридические дефекты норм Федерального закона «Об общественных объединениях», а также предлагаются изменения и дополнения в указанный закон.

Ключевые слова: *право на объединение; общественное объединение; контроль; Министерство юстиции Российской Федерации; принудительная ликвидация общественного объединения.*

В современном российском государстве, динамично развивающемся с учетом положений действующей Конституции Российской Федерации [6], человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина провозглашаются обязанностями государства (статья 2 Конституции России). Право каждого на объединение для защиты своих интересов названо в основном законе Российской Федерации в статье 30. Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [9] (далее — Федеральный закон об общественных объединениях) предусматривает, что создание общественных объединений способствует реализации прав и законных интересов граждан (часть 2 статьи 3). В научной литературе общественные объединения названы «...формой обеспечения баланса публичных, корпоративно-групповых, частных и др. интересов...» [14, с. 3]. Несомненно, такие объединения являются важной составной частью правового государства и выступают связующим звеном между государством и личностью [3, с. 14]. Развитая система общественных объединений, которая признается «неотъемлемым элементом гражданского общества ...» [4, с. 13], позволяет гражданам, создавшим такие объединения, достичь общие цели и в некоторых случаях даже повлиять на общественную жизнь.

В соответствии с частью 2 статьи 15 Конституции России граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Федеральный закон об общественных объединениях также устанавливает обязанность указанных добровольных формирований не нарушать законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы их деятельности, а также нормы, предусмотренные их уставами (часть 1 статьи 29).

Деятельность общественных объединений в Российской Федерации, как правило, подлежит контролю со стороны различных органов власти и должностных лиц, уполномоченных применять меры государственного принуждения в случае обнаружения в действиях (бездействии) указанных субъектов нарушений действующего законодательства. При этом в процессе государственного контроля над деятельностью общественных объединений обеспечивается как свобода в реализации конституционного права граждан на объединение, так и законность функционирования таких объединений.

Российское законодательство предусматривает применение к общественному объедине-

нию следующих мер государственного принуждения:

1) письменное предупреждение, которое выносится Министерством юстиции (его территориальным органом) в случае выявления нарушения общественным объединением Конституции России и законодательства Российской Федерации или совершения им действий, противоречащих его уставным целям (пункт 5 части 2 статьи 38 Федерального закона об общественных объединениях);

2) представление об устранении нарушений общественным объединением Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и совершения действий, противоречащих уставным целям (вносится в руководящий орган данного объединения Министерством юстиции Российской Федерации или его территориальным органом либо Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненным ему соответствующим прокурором), указанное в части 1 статьи 42 Федерального закона об общественных объединениях;

3) принудительная ликвидация (запрет деятельности) на основании решения соответствующего суда общей юрисдикции, при этом заявление в указанный суд вносится Министерством юстиции Российской Федерации или его территориальным органом либо Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненным ему соответствующим прокурором (статья 44 Федерального закона об общественных объединениях).

Кроме того, Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» [11] предусматривает также правовую возможность вынесения предупреждения общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (статья 7).

В первую очередь, обратимся к положениям действующего Федерального закона об общественных объединениях, определяющим порядок применения к объединениям мер принуждения в результате проведения контрольных мероприятий. В последние десятилетия в российском законодательстве уделяется недостаточное внимание совершенствованию положений указанного Федерального закона: в частности, изменения и дополнения, вносившиеся в него, не затрагивали статьи, направленные на регулирование общественных отношений, связанных с применением мер государственного принуждения в отношении общественных объединений, в то время как такие статьи содержат ряд противоречий и коррупциогенных факторов.

Так, в пункте 5 части 2 статьи 38 Федерального закона об общественных объединениях предусматривается, что в случае выявления нарушения общественными объединениями Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, Министерство юстиции России (его соответствующий территориальный орган) может вынести руководящим органам данных объединений письменное предупреждение. Вызывает возражение диспозитивное установление для указанного органа государственной власти возможности направить в адрес общественного объединения указанное предупреждение. Как представляется, применение приведенной правовой нормы на практике может привести к возникновению ситуации, при которой уполномоченные должностные лица органа юстиции в отношении одного общественного объединения примут решение о вынесении предупреждения, а на неправомерную деятельность другого объединения при наличии сходных обстоятельств не отреагируют. Вместе с тем общественные объединения, как следует из части 4 статьи 13 Конституции Российской Федерации, равны перед законом. Таким образом, в пункте 5 части 2 статьи 38 Федерального закона об общественных объединениях необходимо указать, что орган, принимающий решение о государственной регистрации общественных объединений, выносит руководящим органам данных объединений письменное предупреждение (разумеется, при наличии достаточных оснований).

Аналогичные возражения вызывает закрепление в части 2 статьи 42 Федерального закона об общественных объединениях права органа или должностного лица, внесших представление в руководящий орган общественного объединения, своим решением приостановить его деятельность, если в установленный срок нарушения не были устранены. Как представляется, указанная норма также должна быть сформулирована императивно, обязывая орган или должностное лицо приостановить в соответствующем случае деятельность общественного объединения. В соответствии с подпунктом «б» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы

нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 [8], определение в тексте нормативного правового акта компетенции по формуле «вправе» относится к коррупциогенным факторам, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения.

Представляется необходимым высказать замечания, касающиеся оснований вынесения письменного предупреждения. Так, пункт 5 части 2 статьи 38 Федерального закона об общественных объединениях предусматривает, что такое предупреждение направляется в случае выявления при осуществлении контроля нарушения общественными объединениями Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям. Следует отметить, что выделение такого нарушения, как совершение действий, противоречащих уставным целям общественного объединения, отдельно от нарушений законодательства представляется достаточно условным. Так, словосочетание «уставные цели» означает те цели, которые в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 20 Федерального закона об общественных объединениях обязательно должны быть включены в устав каждого общественного объединения. Осуществление общественным объединением своей деятельности в строгом соответствии с целями, закрепленными в уставе такого объединения, является обязательным на основании закона. Данный вывод следует из следующих норм Федерального закона об общественных объединениях: так, в определении общественного объединения указывается, что общественное объединение создается для реализации общих целей, указанных в уставе данного объединения (статья 5 Федерального закона об общественных объединениях); акцент на достижении уставных целей делается в определениях таких организационно-правовых форм общественных объединений, как общественная организация (часть 1 статьи 8), общественное учреждение (часть 1 статьи 11), орган общественной самодеятельности (часть 1 статьи 12); при определении общероссийских, межрегиональных, региональных и местных общественных объединений законодатель отметил, что указанные виды общественных объединений осуществляют свою деятельность в соответствии с уставными целями (статья 14); в части 2 статьи 30 Федерального закона об общественных объединениях уточняется, что в собственности общественного объединения могут находиться учреждения, издательства, средства массовой информации, создаваемые и приобретаемые за счет средств данного общественного объединения в соответствии с его уставными целями; предпринимательская деятельность может осуществляться общественными объединениями лишь постольку, поскольку это служит достижению уставных целей, ради которых они созданы (часть 1 статьи 37); доходы от предпринимательской деятельности общественных объединений должны использоваться только для достижения уставных целей (часть 3 статьи 37).

Следовательно, совершение общественным объединением действий, противоречащих его уставным целям, также является нарушением законодательства Российской Федерации. Необходимо также отметить, что Федеральный закон об общественных объединениях допускает внесение Министерством юстиции Российской Федерации (его территориальным органом) представления в руководящий орган общественного объединения, которое нарушает Конституцию Российской Федерации, законодательство Российской Федерации и совершает действия, противоречащие его уставным целям (часть 1 статьи 42). Буквальное толкование данной нормы предполагает, что представление вносится, если наряду с иными нарушениями законодательства присутствует занятие общественным объединением деятельностью, которая не согласуется с его уставными целями. Таким образом, основания направления предупреждения и представления достаточно похожи. Вместе с тем анализ действующего российского законодательства позволяет прийти к выводу, что представление является более строгой мерой государственного реагирования на неправомерную деятельность общественных объединений. Так, часть 2 статьи 42 Федерального закона об общественных объединениях разрешает уполномоченному органу или должностному лицу приостановить деятельность объединения, которое не устранило в определенный срок нарушения, перечисленные в представлении. Необходимо однозначно установить, когда выносится предупреждение, а в каких случаях — представление, поскольку недопустимо, чтобы за идентичные нарушения законодательства Российской Федерации отдельным общественным объединениям де-

лалось только предупреждение, а в отношении других объединений сразу выносилось представление.

Т.Е. Мельник справедливо отмечает, что неясны правовые последствия вынесения предупреждения [7, с. 102]. Добавим, что в действующем российском законодательстве не устанавливается логическая связь между предупреждением и представлением. Считаем необходимым внести бóльшую определенность в вопрос относительно разграничения правовых ситуаций, в которых могут приниматься предупреждения и представления. В частности, полагаем, что основаниями вынесения представления должны стать следующие обстоятельства: 1) неоднократное нарушение общественным объединением Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и совершения действий, противоречащих уставным целям; 2) неустранение общественным объединением в срок, установленный в предупреждении, нарушений, послуживших основанием для вынесения руководящему органу общественного объединения предупреждения. Первое обстоятельство предполагает, что общественное объединение не только нарушает законодательство Российской Федерации, но и занимается деятельностью, не соответствующей его уставным целям, что, несомненно, также противозаконно, но при этом такая деятельность дополнительно характеризуется совершением общественным объединением действий, выходящих за пределы его правоспособности. Установление такого основания для внесения в руководящий орган общественного объединения представления, как неустранение объединением нарушений, послуживших основанием для вынесения предупреждения, представляется целесообразным, поскольку таким образом будет установлена последовательность между предупреждением и представлением как разнопорядковыми мерами реагирования на противоправную деятельность общественного объединения.

Статья 44 Федерального закона об общественных объединениях устанавливает порядок принудительной ликвидации общественного объединения в случае выявления в его деятельности нарушений. При этом к числу оснований указанной ликвидации данный Закон относит: нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина; неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям; неустранение в срок, установленный федеральным органом государственной регистрации или его территориальным органом, нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения.

Относительно приведенных положений Федерального закона об общественных объединениях надо отметить следующее. Как представляется, необходимо более концептуально и последовательно подойти к вопросу определения оснований обращения уполномоченного органа в суд с заявлением о ликвидации общественного объединения. В первую очередь следует устранить неопределенность по вопросу о самостоятельном применении отдельных оснований ликвидации, названных в части 1 статьи 44 Федерального закона об общественных объединениях, содержание которых, в сущности, пересекается. Так, следует исключить из рассматриваемой статьи такие основания, как нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина, а также систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям. Первое из указанных оснований ликвидации или запрета деятельности общественного объединения (нарушение им прав и свобод человека и гражданина) дублирует второе основание, поскольку права и свободы человека и гражданина закрепляются в законодательстве Российской Федерации. Таким образом, в качестве оснований ликвидации общественного объединения и запрета его деятельности должны выступать следующие обстоятельства: грубые нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов, носящие неустранимый характер, а также неустранение в срок, установленный федеральным органом государственной регистрации или его территориальным органом, нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения.

Грубое нарушение общественным объединением законодательства Российской Федерации, носящее неустранимый характер, следу-

ет установить в качестве самостоятельного основания ликвидации общественного объединения; в таком случае правоприменитель будет уполномочен обратиться в суд с заявлением о ликвидации объединения сразу, без предварительного вынесения предупреждений или представлений. Разумеется, использование отмеченного основания для принудительного прекращения деятельности общественного объединения в каждом конкретном случае будет носить исключительный характер. Российским законодательством не установлены признаки грубости нарушений законодательства, достаточные для осуществления принудительной ликвидации (запрета деятельности) общественного объединения. При этом оценка нарушений закона в качестве грубых представляется наиболее затруднительной и неоднозначно решаемой в правоприменительной практике.

Окончательно степень грубости выявленных в деятельности общественного объединения нарушений будет квалифицировать суд в каждом конкретном случае в зависимости от характера допущенных нарушений и возможности их исправить. Следует также отметить, что ликвидация общественного объединения по рассмотренному основанию предполагает, что данным объединением в своей деятельности допущены такие нарушения, которые носят именно неустранимый характер. В связи со сказанным необходимо обратить внимание на позицию Конституционного Суда Российской Федерации, который указал следующее: ликвидация юридического лица не может осуществляться по одному лишь формальному основанию — в связи с неоднократностью нарушений обязательных для юридических лиц правовых актов. Такие нарушения закона в совокупности должны быть столь существенными, чтоб суд — с учетом всех обстоятельств дела, включая оценку характера допущенных юридическим лицом нарушений и вызванных ими последствий, — смог принять решение о ликвидации юридического лица в качестве меры, необходимой для защиты прав и законных интересов других лиц [15]. Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации в ряде своих решений подчеркивал необходимость придерживаться отмеченного подхода при рассмотрении заявления о ликвидации общественного объединения. В частности, указанный суд общей юрисдикции отметил следующее: юридическое лицо нельзя ликвидировать лишь по формальному признаку неоднократности нарушений требований закона даже при условии их доказанности; характер допущенных юридическим лицом нарушений, а также вызванные ими последствия должны быть настолько существенными и неустранимыми, чтобы восстановление законности было возможно только путем его ликвидации; ликвидация юридического лица как мера реагирования на нарушения действующего законодательства должна применяться в соответствии с общеправовыми принципами юридической ответственности и быть соразмерной допущенным юридическим лицом нарушениям и вызванным ими последствиям [13].

Отметим также, что использование в тексте закона оценочных понятий («грубые нарушения», «неустранимый характер») представляется неизбежным, поскольку невозможно в законодательной норме формально-юридически определить, какие отступления от правовых предписаний имеют характер грубых (существенных). Оценочные понятия в праве не конкретизированы законодателем или иным компетентным органом, а уточняются в процессе правоприменения должностным лицом органа государственной власти. При этом признаки, присущие оценочным понятиям и выявленные в ходе правоприменительной практики, не являются устоявшимися, а только типизируют возможные ситуации в будущем. Следует отметить, что оценочные категории достаточно часто используются в действующем российском законодательстве в тех случаях, когда конкретная правовая ситуация требует решения, но при этом сложно однозначно установить, например, какой период времени необходим для принятия того или иного решения и (или) совершения требуемого законом действия. Безусловно, практика использования в текстах нормативных правовых актов оценочных категорий не может быть охарактеризована исключительно с положительной точки зрения. Например, в научной литературе обращается внимание на такие неудачные признаки оценочных понятий, как абстрактность, неконкретизированность, размытость, нечеткость их объема и содержания, зависимость применения от уровня правосознания уполномоченного должностного лица [1, с. 5; 5, с. 22]. Тем не менее, иногда «законодатель вынужден использовать оценочные понятия, чтобы охватить юридической регламентацией все возможные явления и процессы» [2, с. 84].

Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации (далее — Административный регламент, утвержденный Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 456) [10], в сущности, является тем подзаконным нормативным документом, который конкретизирует ряд норм Федерального закона об общественных объединениях. Особое внимание, на наш взгляд, следует уделить рассмотрению правовых норм указанного Регламента, которые по своему содержанию дополняют нормы Федерального закона об общественных объединениях, при этом уточняя их либо регламентируя административные процедуры, не предусмотренные указанным Законом.

В частности, статья 42 Федерального закона об общественных объединениях, устанавливая возможность внесения в руководящий орган общественного объединения представление о выявленных в его деятельности нарушениях, не указывает, в какой форме оно может выноситься. Рассмотренное выше предупреждение в соответствии с прямым указанием нормы пункта 5 части 2 статьи 38 Федерального закона об общественных объединениях должно направляться в письменной форме. Как показал анализ предписаний Административного регламента, утвержденного Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 456, представление также требуется подготовить письменно (пункт 82). Считаем рациональным именно на уровне федерального закона определить требование к форме реагирования уполномоченным органом на отступления от законодательства, выявленные в результате контроля в деятельности общественных объединений.

Часть 1 статьи 42 Федерального закона об общественных объединениях не определяет критерии, руководствуясь которыми соответствующее должностное лицо уполномоченного органа устанавливает в представлении срок для устранения выявленных нарушений. Административный регламент, утвержденный Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 456, предусматривает, что срок устранения нарушения, подлежащий включению в представление, не может составлять менее одного месяца (пункт 82). Как представляется, именно на уровне закона как акта более высокой юридической силы, который принимается законодательным (представительным) органом государственной власти и обладает большей стабильностью, следует определить минимальный срок, необходимый для принятия общественным объединением действий по устранению допущенных им нарушений. В научной литературе также критикуется отсутствие непосредственно в Федеральном законе об общественных объединениях указанного срока, при этом отмечается, что «такая ситуация создает потенциальную опасность административного произвола со стороны органов юстиции, поскольку допускает возможность установления срока, в течение которого невозможно исправить допущенные нарушения» [7, с. 102].

Обратим внимание также на следующее обстоятельство. Административный регламент, утвержденный Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 456, разрешает вынести повторное предупреждение (пункт 83). При этом данная подзаконная правовая норма не основывается на положениях более высокой юридической силы, поскольку статья 38 Федерального закона об общественных объединениях не устанавливает возможность направить руководящему органу общественного объединения еще одно предупреждение в случае, если соответствующее объединение не устранило выявленные нарушения. С одной стороны, вынесение повторного предупреждения как мера реагирования уполномоченного государственного органа на неустранение общественным объединением выявленных нарушений в деятельности можно рассматривать в качестве дополнительной возможности для такого объединения избежать дальнейших негативных правовых последствий, обусловленных его противоправной деятельностью. Вместе с тем Административный регламент, утвержденный Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 456, не определяет основания вынесения повторного предупреждения. Следовательно, вполне можно говорить о неполноте административной процедуры, касающейся порядка направления руководящему органу общест-

венного объединения повторного предупреждения (подпункт «ж» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96). Кроме того, Министерство юстиции Российской Федерации (его территориальный орган) могут и не принимать решение о вынесении повторного предупреждения в отношении конкретного общественного объединения. Следовательно, в правоприменительной практике не исключено возникновение ситуации, когда игнорирование одним общественным объединением направленного предупреждения может привести к внесению в его руководящий орган представления, в то время как другое общественное объединение при аналогичных обстоятельствах получит повторное предупреждение. Полагаем, что Федеральный закон об общественных объединениях не допускает приостановление деятельности общественного объединения без внесения в его руководящий орган представления (статья 42), а срок, который дается общественному объединению для устранения обнаруженных нарушений, представляется вполне достаточным (не менее одного месяца после вынесения предупреждения и не менее одного месяца после направления в адрес руководящих органов представления). Вследствие этого, следует полагать, нет необходимости в закреплении на уровне федерального закона возможности отправить объединению повторное письменное предупреждение.

Необходимо также рассмотреть пункт 87 Административного регламента, утвержденного Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 456, который предусматривает возможность продления сроков устранения нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения. В частности, закрепляется, что после получения документов об устранении нарушений, вследствие которых деятельность общественного объединения была приостановлена, специалист уполномоченного органа рассматривает их и в случае неустранения нарушений вносит соответствующему заместителю Министра юстиции Российской Федерации (начальнику территориального органа) предложение принять одно из следующих решений: 1) о подготовке искового заявления о ликвидации общественного объединения; 2) о продлении сроков устранения нарушений в случае невозможности их своевременного устранения вследствие обстоятельств непреодолимой силы или поступления от общественного объединения информации о принятии конкретных мер по устранению нарушений, не позволивших в установленные сроки их устранить. Приведенная правовая норма, закрепленная на подзаконном уровне, также не основывается на положениях Федерального закона об общественных объединениях, вследствие этого ее существование представляется достаточно сомнительным, поскольку таким образом подзаконный нормативный правовой акт вводит новую процедуру, не установленную на уровне закона. При этом, исходя из содержания и предназначения данной процедуры (продление сроков устранения общественным объединением выявленных нарушений), ее нельзя признать исключительно внутриорганизационной, касающейся управленческих вопросов, возникающих в деятельности Министерства юстиции Российской Федерации (его территориального органа).

Таким образом, в целях защиты прав и законных интересов общественных объединений целесообразно аналогичное предписание включить в текст статьи 42 Федерального закона об общественных объединениях. В частности, в указанной статье следует закрепить полномочие органа или должностного лица, приостановившего деятельность общественного объединения, принять решение о продлении сроков устранения объединением нарушений, послуживших основанием для приостановления его деятельности; в случае же невозможности их своевременного устранения вследствие обстоятельств непреодолимой силы или поступления от общественного объединения информации о принятии конкретных мер по устранению нарушений, не позволивших тем не менее в установленные сроки такие нарушения исправить. Таким образом, уполномоченные должностные лица с учетом общеправовых принципов справедливости и гуманизма смогут принять обоснованное и взвешенное решение об обращении в суд с заявлением о ликвидации общественного объединения. От общественного объединения требуется предпринять все возможные меры для устранения допущенных нарушений, при этом различные исключительные обстоятельства, которые препятствовали ему исправить нарушения, должны быть своевременно учте-

ны при определении меры принуждения, применяемой к указанному объединению. Следует отметить, что суды общей юрисдикции, всесторонне устанавливая обстоятельства дела, как правило, в некоторых случаях встают на сторону общественного объединения, которое в силу чрезвычайных обстоятельств непреодолимой силы не смогло своевременно устранить нарушения законодательства. Например, Верховный Суд Российской Федерации в одном из своих определений отметил, что сам по себе факт непредставления документов общественной организацией для проверки регистрирующему органу без выяснения уважительности причин и вины организации, не может расцениваться как неоднократное неисполнение обязанностей, установленных федеральным законодательством [12]. Так, Судом было установлено, что по решению суда доступ в помещение организации, где хранилась вся документация, был запрещен, а в это время в помещении офиса произошла авария и многие документы не подлежат восстановлению, данные на электронных носителях, с помощью которых возможно восстановить документы и получить копии, изъяты органами внутренних дел.

Как удалось установить в рамках настоящего исследования, существуют определенные несогласованности между положениями Федерального закона об общественных объединениях и Административным регламентом, утвержденным Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 456. В частности, достаточно спорным следует признать установление в подзаконном нормативном правовом акте Министерства юстиции Российской Федерации возможности вынесения руководящему органу общественного объединения повторного предупреждения, а также продления по усмотрению уполномоченного должностного лица срока устранения нарушений, поскольку указанные процедуры не упомянуты на уровне Федерального закона об общественных объединениях, и при этом они, на наш взгляд, существенно изменяют установленную Федеральным законом об общественных объединениях концепцию правового регулирования государственного контроля за деятельностью общественных объединений. Считаем также, что назрела острая необходимость совершенствования положений Федерального закона об общественных объединениях, устанавливающих порядок применения мер государственного принуждения в отношении указанных объединений. Изменения и дополнения, предложенные в рамках настоящего исследования в Федеральный закон об общественных объединениях, могли бы повысить эффективность государственного контроля, осуществляемого Министерством юстиции Российской Федерации (его соответствующим территориальным органом) в отношении общественных объединений, поскольку порядок применения мер принуждения при осуществлении указанного контроля стал бы более определенным, логичным и непротиворечивым.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Богданова Е.Е.* Принцип разумности в гражданском праве Российской Федерации // Адвокат. — 2013. — № 1. — С. 5–12.

2. *Богданович С.П.* К вопросу о признаках оценочных понятий в вещном и обязательственном праве // Общество и право. — 2011. — № 5. — С. 84–88.

3. *Ивакин А.А.* Административно-правовое регулирование деятельности общественных объединений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. — 2008. — № 1. — С. 14–20.

4. *Иванова М.И.* Конституционный принцип равенства общественных объединений перед законом в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 2. — С. 13–14.

5. *Карагодина Н.П.* Пути преодоления проблемы использования оценочных понятий при конструировании норм о компенсации морального вреда // Налоги. — 2010. — № 24. — С. 21–26.

6. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосование 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 4. — Ст. 445.

7. *Мельник Т.Е.* Приостановление и запрет деятельности общественных объединений: направления совершенствования // Журнал российского права. — 2003. — № 4. — С. 100–106.

8. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (в ред. от 27 ноября 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 10. — Ст. 1084.

9. Об общественных объединениях : федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 21. — Ст. 1930.

10. Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации : приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 456 // Российская газета. — 2012. — 16 марта.

11. О противодействии экстремистской деятельности : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3031.

12. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2008 г. № 46-Г08-3 // СПС «КонсультантПлюс».

13. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2009 г. № 44-Г09-41 // СПС «КонсультантПлюс».

14. *Остапенко А.С.* Диалог гражданского общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2010. — № 8. — С. 3–5.

15. По делу о проверке конституционности положений статьи 35 Федерального закона «Об акционерных обществах», статей 61 и 99 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданина А.Б. Борисова, ЗАО «Медиа-Мост» и ЗАО «Московская Независимая Вещательная Корпорация» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 14-П // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 30. — Ст. 3102.

ББК 67.404.212.47

М.Г. Тирских, кандидат юридических наук, доцент
Л.Ю. Черняк, кандидат юридических наук

О правовом регулировании товариществ собственников жилья в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации

Статья посвящена проблемам установления различных форм государственной поддержки для товариществ собственников жилья в субъектах Российской Федерации. Анализируются подходы к регулированию данных общественных отношений. Изучается использование методов финансового стимулирования, информационной поддержки, организационно-технического содействия функционированию товариществ собственников жилья.

***Ключевые слова**: товарищество собственников жилья; нормативное регулирование; субсидия; грант; информационное обеспечение; государственная жилищная политика.*

В субъектах РФ наблюдается превалирование городского населения над сельским при одновременном преобладании многоэтажной жилой застройки. В таком случае именно управление многоквартирными домами, поддержание их в надлежащем техническом состоянии является одной из важнейших задач. Решение данной задачи предполагает использование и современных форм управления такими жилыми комплексами, в том числе создание товарищества собственников жилья (далее — ТСЖ).

ТСЖ в настоящее время является одной из наиболее распространенных форм организации сообщества жильцов многоквартирных жилых домов, направленных на совместное управление многоквартирным домом, осуществление использования общедомовых помещений, прилежащей к многоквартирному дому территории. ТСЖ является доминантой формой пользования многоквартирными домами, призванной обеспечить одновременно надлежащий порядок пользования жилыми помещениями и участие жильцов в управлении жилищным фондом.

ТСЖ — один из наиболее эффективных механизмов управления многоквартирными домами, поскольку совмещает возможность участвовать ТСЖ в гражданско-правовых отношениях в качестве субъекта хозяйственной деятельности и одновременно в полном объеме реализовывать волю собственников жилых помещений многоквартирных домов.

Задача развития ТСЖ как формы организации управления жилыми комплексами требует решения в рамках регулирования, осуществляемого как на федеральном, так и на региональном уровне. В контексте этого анализ законодательства субъектов РФ в области содействия организации и функционированию ТСЖ является важной научной задачей, решение которой необходимо, в первую очередь, для совершенствования системы мер поддержки ТСЖ, реализуемой в субъектах РФ.

Правовое регулирование статуса ТСЖ осуществляется федеральным законодательством (Жилищным кодексом РФ [3], Гражданским кодексом РФ [1; 2]), а также совокупностью подзаконных нормативных правовых актов.

Конституция РФ в пункте «к» части 1 статьи 72 относит жилищное законодательство, которым и регулируется деятельность ТСЖ, к вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов, оставляя, таким образом, возможность для нормотворческой деятельности субъектов РФ [4].

В соответствии с Жилищным кодексом РФ (глава 13) ТСЖ признается некоммерческая организация, объединение собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления общим имуществом в многоквартирном доме либо имуществом собственников помещений в нескольких многоквартирных домах или имуществом собственников нескольких жилых домов, обеспечения владения, пользования и в установленных за-

конодательством пределах распоряжения общим имуществом в многоквартирном доме либо совместного использования имущества, находящегося в собственности собственников помещений в нескольких многоквартирных домах, или имущества, принадлежащего собственникам нескольких жилых домов, осуществления деятельности по созданию, содержанию, сохранению и приращению такого имущества, предоставления коммунальных услуг лицам, пользующимся помещениями в данных многоквартирных домах или данными жилыми домами, а также для осуществления иной деятельности, направленной на достижение целей управления многоквартирными домами либо на совместное использование имущества, принадлежащего собственникам помещений в нескольких многоквартирных домах, или имущества собственников нескольких жилых домов.

Анализ законодательства РФ показывает, что у субъектов РФ остается ряд полномочий по осуществлению дополнительной поддержки ТСЖ. В законодательстве субъектов РФ имеются примеры реализации соответствующих правовых возможностей.

В субъектах РФ правовое регулирование общественных отношений, связанных с деятельностью ТСЖ, реализуется главным образом через формирование системы государственной поддержки деятельности ТСЖ. Такое регулирование осуществляется в рамках как нормативного, так и программного регулирования.

В рамках нормативного регулирования следует отметить два основополагающих подхода, которые используются в субъектах РФ.

Первым подходом является комплексное регулирование, связанное с принятием широкой номенклатуры нормативных актов, начиная с закона субъекта РФ, регулирующего общественные отношения, связанные с поддержкой деятельности субъектов жилищных отношений вообще и ТСЖ в частности, и заканчивая подзаконными актами отдельных органов исполнительной власти субъекта РФ, направленных на установление правил реализации отдельных мер поддержки ТСЖ в субъектах РФ.

Такой подход реализован, в частности, в Калужской области, где регулированию данного вопроса посвящен специальный массив нормативных правовых актов. В других субъектах РФ, где приняты специальные законы о поддержке ТСЖ, не наблюдается такой стройной системы нормативного регулирования данных общественных отношений. Однако использование в качестве формы закрепления соответствующих норм закона субъекта РФ демонстрирует, какое значение придается в субъектах РФ регулированию данных отношений. Специальные законы, в частности, приняты в Ленинградской и Самарской областях. Следует отметить, что представленный подход, являясь наиболее системным, между тем в меньшей степени востребован в субъектах РФ. Причиной этого является как спорадический характер правотворческих полномочий субъекта РФ в рамках регулирования данных общественных отношений, так и отсутствие четкого указания, должно ли такое регулирование осуществляться на уровне закона субъекта РФ или достаточным является принятие подзаконного нормативного правового акта. Учитывая такую неопределенность, можно отметить возможность использования любого из рассматриваемых подходов к регулированию общественных отношений в области деятельности ТСЖ.

Второй подход включает осуществление регулирования общественных отношений, связанных с деятельностью ТСЖ, посредством принятия подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отдельные общественные отношения в сфере поддержки ТСЖ. Такие подзаконные акты принимаются как на уровне высших исполнительных органов субъектов РФ (Главы субъекта РФ [24], Правительства субъекта [22] или Администрации субъекта РФ [13]), так и на уровне отдельных отраслевых органов исполнительной власти субъектов РФ.

Нельзя утверждать, что какой-либо из представленных подходов в большей степени соответствует потребностям правового регулирования отношений в сфере содействия развитию ТСЖ. Регулирование данных отношений в законах субъектов РФ и в подзаконных правовых актах имеет свои сильные и слабые стороны. Между тем полагаем, что принципиально необходимым является комплексное регулирование данных общественных отношений, включающее широкую совокупность мер государственной поддержки ТСЖ.

Комплексное регулирование предполагает определение в рамках одного нормативного правового акта основных направлений поддержки ТСЖ и последующее закрепление конкретных механизмов реализации такой поддержки в иных нормативных правовых

актах. Структурообразующие акты при этом могут включать в себя достаточно широкую совокупность мер поддержки.

Так, в Калужской области принят Закон области от 8 ноября 2010 года № 63-ОЗ «О стимулировании прогрессивных форм управления жилищным фондом в Калужской области» [12]. В соответствии с данным Законом предусматривается осуществление стимулирования муниципальных образований области в случае если: не менее чем 30 процентами многоквартирных домов на территории соответствующего муниципального образования выбран способ управления такими домами посредством ТСЖ; внедрены передовые методы эффективного расходования средств плательщиков на содержание многоквартирного дома при управлении ТСЖ; организовано повышение уровня квалификации лиц, осуществляющих управление многоквартирными домами в форме ТСЖ; проводится обучение лиц, имеющих намерение осуществлять управление многоквартирными домами в форме ТСЖ; имеется ежемесячное информирование населения соответствующего муниципального образования об установленных ценах и тарифах на услуги по содержанию многоквартирных домов и жилых помещений, о размерах оплаты в соответствии с этими ценами и тарифами, об объеме, о перечне и качестве оказываемых услуг и выполняемых работ, а также о ценах и тарифах на предоставляемые коммунальные услуги и размерах оплаты этих услуг; о наличии программ по поддержке и развитию ТСЖ, предусматривающих в соответствии с законодательством предоставление субсидий на возникающие затраты по содержанию многоквартирных домов, расходование которых осуществляется ТСЖ на условии проведения торгов, в том числе предоставление субсидий на погашение затрат, связанных с установкой приборов учета потребления коммунальных ресурсов в многоквартирных домах.

В ряде субъектов РФ используется программный метод регулирования общественных отношений в области организации и деятельности ТСЖ. Например, в городе Москве принято Постановление Правительства Москвы от 29 августа 2000 года № 690 «О комплексной городской программе формирования кондоминиумов и создания условий для образования и деятельности товариществ собственников жилья» [6], в соответствии с которым предусматриваются такие меры содействия ТСЖ, как повышение роли и ответственности территориальных органов городской администрации и управ района в формировании кондоминиумов, создании и обеспечении деятельности ТСЖ; совершенствование организационной структуры взаимодействия управ района, отраслевых и территориальных органов городской администрации, ТСЖ и их объединений. Кроме того, предусматривается введение в городе Москве технического учета кондоминиумов и использование данных учетных сведений для регистрации прав домовладельцев на объекты, помещения, земельный участок в кондоминиуме; создание благоприятных организационно-экономических условий для образования и деятельности ТСЖ; развитие конкурентной среды и договорных отношений в сфере предоставления жилищно-коммунальных и управленческих услуг; подготовка специалистов — управляющих домами; совершенствование политики формирования кондоминиумов и создания ТСЖ на базе объектов перспективной застройки.

Рассмотрим отдельные направления правового регулирования содействия функционированию ТСЖ в субъектах РФ.

Наиболее распространенным направлением содействия является установление порядка привлечения ТСЖ, подрядных организаций для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирных домов с использованием средств, предоставляемых в соответствии с федеральным законодательством.

Так, в Архангельской области [22] устанавливается, что процедуры привлечения подрядных организаций осуществляются в соответствии с законодательством РФ и основываются на принципах прозрачности выбора подрядных организаций, равноправной конкуренции между подрядными организациями, а также ответственности органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области, ТСЖ, жилищных, жилищно-строительных кооперативов или иных специализированных потребительских кооперативов либо выбранных собственниками помещений управляющих организаций за результаты выбора подрядных организаций.

Привлечение подрядных организаций для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирных домов путем проведения открытого конкурса осуществляется ТСЖ, жилищными кооперативами посредством проведения открытых конкурсов.

Аналогичные нормы приняты и в других

субъектах РФ (см., например: [14]). При этом в некоторых субъектах процедура приобрела специфические механизмы оценки деятельности привлекаемой к ремонту организации. Такой подход, в частности, избран во Владимирской области [23], где определены критерии и порядок оценки заявок на участие в конкурсе на проведение ремонта.

Установлено, что для определения лучших условий для исполнения договора подряда на выполнение работ по капитальному ремонту многоквартирного дома, предложенных в заявках на участие в конкурсе, конкурсная комиссия осуществляет оценку заявок по трем критериям: цена договора (максимальное количество баллов — 60); срок выполнения работ (максимальное количество баллов — 20); квалификация участника (максимальное количество баллов — 20).

При этом оценка по критерию «квалификация участника» производится по четырем подкритериям: опыт работы (количество успешно завершенных объектов-аналогов за последний год); квалификация персонала (наличие в штате квалифицированного инженерного персонала); соблюдение техники безопасности (количество несчастных случаев при производстве работ за последние 2 года); участие в судебных заседаниях в качестве ответчика по арбитражным делам об исполнении договорных обязательств по договорам подряда за последние два года (проигранные арбитражные дела). Общее максимальное количество баллов по трем критериям — 100 баллов. Такой подход можно признать оправданным, поскольку он позволяет обеспечить более системную оценку контрагентов по договору подряда.

Еще одним направлением деятельности ТСЖ является утверждение предельных максимальных розничных цен на топливо твердое, реализуемое для нужд ТСЖ. Эта мера позволяет обеспечить стабильность работы ТСЖ, гарантировать отсутствие резкой смены тарифов (в сторону увеличения) на топливо. Такого рода нормативный правовой акт принят, в частности, в Хабаровском крае [24] и устанавливает предельные максимальные розничные цены на топливо твердое, реализуемое гражданам, управляющим организациям, ТСЖ, жилищным, жилищно-строительным или иным специализированным потребительским кооперативам, созданным в целях удовлетворения потребностей граждан в жилье, которые распространяются на уголь и дрова, реализуемые всеми хозяйствующими субъектами, расположенными на территории края, независимо от организационно-правовых форм. Предельные максимальные розничные цены на уголь и дрова установлены на условиях франко-грузовик.

Одной из наиболее значимых мер поддержки является предоставление ТСЖ льгот по уплате отдельных налогов субъекта РФ.

Так, в Ленинградской области принят закон «О ставке налога на прибыль организаций для жилищных кооперативов, жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья в Ленинградской области» [11].

Законом устанавливается, что регулирование направлено на государственную поддержку жилищных кооперативов, жилищно-строительных кооперативов, ТСЖ в целях достижения эффективного управления, эксплуатации, владения, пользования и распоряжения общим имуществом в многоквартирных домах.

Закон предусматривает понижение ставки налога на прибыль организаций в части, зачисляемой в областной бюджет, до 13,5 процента для жилищных кооперативов, жилищно-строительных кооперативов, ТСЖ.

Системный подход, предусматривающий снижение ставки ряда налогов, предложен в Московской области [5]. В частности, предусматривается для ТСЖ (некоммерческих организаций, зарегистрированных в соответствии с федеральным законодательством в качестве ТСЖ на территории Московской области) снижение ставки налога на прибыль организаций на 4 процентных пункта, освобождение от уплаты налога на имущество организаций.

При этом освобождение от налога на имущество организаций не распространяется на имущество, сдаваемое в аренду или внаем, а также на имущество, не используемое в целях содержания либо эксплуатации многоквартирных домов.

Еще одной мерой можно назвать предоставление трансфертов и субсидий органам местного самоуправления на решение отдельных вопросов содействия развитию ТСЖ.

Так, в Калужской области установлена возможность финансовой поддержки муниципальных образований области в целях содействия развитию ТСЖ [19]. Цель предоставления и расходования субсидий — стимулирование муниципальных образований в форме оказания финансовой поддержки для создания благоприятных условий при выборе собственниками помещений в многоквартирных

домах способа управления такими домами посредством ТСЖ, в том числе на погашение затрат, связанных с установкой приборов учета потребления коммунальных ресурсов в многоквартирных домах, в которых созданы ТСЖ.

Получателем субсидий могут выступать все муниципальные образования Калужской области, обеспечившие условия развития ТСЖ как прогрессивной формы управления жилищным фондом на территории Калужской области. Субсидии предоставляются в пределах объемов бюджетных ассигнований на данные цели. Получатели субсидий направляют соответствующую заявку в министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Калужской области в срок не позднее 1 октября соответствующего года. По истечении 30 дней с момента поступления представленных муниципальными образованиями заявок с приложением документов принимается решение о предоставлении субсидий.

Подготовка проекта решения о предоставлении и распределении субсидий осуществляется указанным министерством. Распределение субсидий между муниципальными образованиями утверждается постановлением Правительства Калужской области. Размер предоставляемой субсидии для каждого получателя субсидии определяется пропорционально доле затрат каждого получателя в общем объеме затрат, принятых к субсидированию.

Муниципальным образованиям субсидии перечисляются на основании соглашений о предоставлении субсидий, заключаемых между указанным министерством и соответствующим муниципальным образованием. Форма соглашений о предоставлении разрабатывается министерством и согласовывается министерством финансов Калужской области. Отчет о целевом расходовании субсидий представляется получателями субсидий в сроки, определяемые министерством, по форме, утверждаемой министерством.

В случае нарушения получателем субсидий условий предоставления субсидий, установленных настоящим Постановлением, министерство направляет данному получателю субсидий письменное уведомление о возврате средств в областной бюджет. Возврат средств получателем субсидии, допустившим нарушение условий предоставления субсидий, установленных настоящим Постановлением, осуществляется в срок не позднее 30 календарных дней с момента установления данных нарушений.

В Тульской области осуществляется предоставление межбюджетных трансфертов на получение грантов на стимулирование деятельности ТСЖ (см.: [7; 20], а также другие нормативные акты). В частности, устанавливается, что межбюджетные трансферты предоставляются из бюджета субъекта РФ бюджетам муниципальных районов (городских округов) области, на территории которых зарегистрированы и осуществляют свою деятельность ТСЖ, прошедшие отбор на предоставление грантов на стимулирование деятельности ТСЖ.

Гранты предоставляются ТСЖ, осуществляющим деятельность по управлению общим имуществом в многоквартирном доме самостоятельно, а также посредством заключения в соответствии с законодательством договора управления многоквартирным домом и иных обеспечивающих управление многоквартирным домом, в том числе содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, договоров, прошедших отбор, проводимый органами местного самоуправления Тульской области, в порядке, установленном министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Тульской области.

Отбор проводится по ряду номинаций: стимулирование создания ТСЖ (для ТСЖ, осуществляющих деятельность менее года); стимулирование деятельности ТСЖ (для ТСЖ, осуществляющих деятельность от года и более).

Размер выделяемых грантов для каждого ТСЖ составляет по номинации: на стимулирование создания ТСЖ — 130 тыс. рублей; на стимулирование деятельности ТСЖ — 200 тыс. рублей.

В качестве меры поддержки ТСЖ в законодательстве субъектов РФ закрепляется предоставление субсидий ТСЖ на осуществление отдельных форм деятельности.

Так, в Калужской области [16] установлена возможность предоставления субсидий ТСЖ на погашение затрат по оформлению земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, в общую долевую собственность при создании ТСЖ.

Цель предоставления субсидий — погашение затрат ТСЖ по оформлению земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, в общую долевую собственность при создании ТСЖ.

Получателями субсидий могут быть ТСЖ, зарегистрированные и осуществляющие свою деятельность на территории области.

Размер предоставляемых субсидий для каждого ТСЖ — получателя субсидий, определяется уполномоченным органом пропорционально доле затрат каждого получателя в общем объеме затрат, принятых к субсидированию. Размер субсидии ТСЖ не может превышать объем расходов по оформлению земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, в общую долевую собственность при создании ТСЖ.

Для получения субсидии ТСЖ обязаны направить заявку в министерство в срок не позднее 1 сентября текущего года. В срок до 1 ноября текущего года уполномоченный орган на основании представленных ТСЖ заявок с приложением необходимых документов принимает решение о предоставлении субсидий.

Предоставление субсидий осуществляется уполномоченным органом в течение 10 дней после зачисления средств областного бюджета на соответствующий лицевой счет уполномоченного органа, открытый в казначейском управлении министерства финансов Калужской области.

В случае нецелевого использования субсидии уполномоченный орган в трехдневный срок направляет данному получателю субсидий письменное уведомление о возврате средств в областной бюджет.

Возврат средств получателем субсидии осуществляется в срок не позднее 30 календарных дней с момента установления данных нарушений.

В некоторых субъектах РФ осуществляется субсидирование (финансирование) комплекса различных затрат. Так, в Калужской области осуществляется предоставление финансовой поддержки на погашение затрат, связанных с государственной регистрацией ТСЖ [17]; на оформление земли, на которой размещается управляемое жилое здание, а также на возмещение затрат по обучению и повышению квалификации специалистов ТСЖ [18]. Кроме того, утверждены подзаконные нормативные акты, определяющие порядок предоставления соответствующих субсидий [25; 26].

Нельзя не отметить практику предоставления грантов ТСЖ, которые внедряют передовой опыт управления жилищными комплексами.

Например, в Тульской области в отборе на предоставление гранта могут принимать участие ТСЖ, осуществляющие деятельность по управлению общим имуществом в многоквартирном доме самостоятельно, а также посредством заключения в соответствии с законодательством договора управления многоквартирным домом и иных обеспечивающих управление многоквартирным домом, в том числе содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, договоров [9].

К участию в отборе допускаются ТСЖ: зарегистрированные в установленном порядке на территории муниципального образования Тульской области; созданные в одном многоквартирном доме, общее число квартир которого составляет не менее 8, за исключением двухквартирных жилых домов, жилых домов блокированной застройки, а также домов, отнесенных в установленном порядке к аварийному жилищному фонду; созданные в нескольких многоквартирных домах, количество квартир в которых составляет в сумме не более чем 30, и если данные дома расположены на земельных участках, которые в соответствии с содержащимися в государственном кадастре недвижимости документами имеют общую границу и в пределах которых имеются сети инженерно-технического обеспечения, другие элементы инфраструктуры, которые предназначены для совместного использования собственниками помещений в данных многоквартирных домах, за исключением двухквартирных жилых домов, жилых домов блокированной застройки, а также домов, отнесенных в установленном порядке к аварийному жилищному фонду.

Администрация муниципального образования района (городского округа) в течение 5 дней после проведения отбора направляет в министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Тульской области: протокол решения об итогах отбора ТСЖ; документы, представленные для получения гранта.

Такой подход является обоснованным, поскольку позволяет осуществлять поддержку исключительно тех ТСЖ, которые отличаются высокими показателями обеспечения поддержания инфраструктуры управляемого здания (комплекса зданий).

В некоторых субъектах РФ поддержка предусматривается не для всего ТСЖ в целом, а лишь для лиц, осуществляющих отдельные функции в ТСЖ.

В Калужской области внедрены механизмы ежемесячной социальной выплаты председателю правления ТСЖ [15]. Для получения ежемесячной социальной выплаты председатель правления ТСЖ представляет в министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Калужской области ряд документов.

Так, подлежат представлению заявление по специально определенной форме; документ, удостоверяющий личность получателя; выписка из Единого государственного реестра юридических лиц, содержащая сведения о лице, имеющем право без доверенности действовать от имени юридического лица — ТСЖ (фамилия, имя, отчество, должность, реквизиты документа, удостоверяющего личность) в соответствии с законодательством РФ; протокол общего собрания членов ТСЖ об избрании членов правления ТСЖ и другие документы.

Прием заявления и документов, необходимых для получения ежемесячной социальной выплаты, информирование о порядке и ходе предоставления услуги могут осуществляться через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг.

Министерство в течение 10 дней рассматривает представленные документы и принимает решение об осуществлении ежемесячной социальной выплаты. Решение оформляется приказом министерства. Перечисление ежемесячной социальной выплаты производится на банковский счет получателя по мере поступления средств из областного бюджета.

Председатель правления ТСЖ, получающий ежемесячную социальную выплату, обязан представить в министерство протокол общего собрания членов ТСЖ об избрании членов правления ТСЖ в случае, если срок действия ранее представленного протокола общего собрания членов ТСЖ об избрании членов правления ТСЖ истек. То же правило относится и к случаю избрания на должность нового председателя ТСЖ.

Наконец, субъекты РФ осуществляют информационную поддержку ТСЖ. Так, в Архангельской области [21] регулируется порядок организации информационных курсов для председателей ТСЖ.

Основной целью проведения семинаров является разъяснение специалистами учебных центров, руководителями и специалистами исполнительных органов государственной власти области законодательства РФ и законодательства Архангельской области в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также оказание консультативной помощи при решении вопросов в сфере ТСЖ.

Министерством жилищно-коммунального хозяйства составляется перечень приоритетных вопросов в сфере жилищно-коммунального хозяйства, определенный на основании поступивших в Правительство Архангельской области и министерство обращений граждан, который учитывается при составлении планов семинаров. Кроме того, министерством определяются актуальные темы для семинаров и утверждается ежегодный график их проведения. Семинары проводятся не реже четырех раз в год.

Такая информационно-методическая поддержка может обеспечить повышение эффективности деятельности ТСЖ с учетом отсутствия специально подготовленных кадров для работы в данной сфере деятельности.

Специфическая форма информационной поддержки осуществляется в Калининградской области [10]. В данном субъекте РФ предусматривается комплекс мероприятий, направленных на информирование населения о принимаемых органами государственной власти Калининградской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области мерах в сфере жилищно-коммунального хозяйства и по вопросам развития общественного контроля в этой сфере.

Информация о принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления мерах в сфере жилищно-коммунального хозяйства и по вопросам развития общественного контроля в этой сфере передается в средства массовой информации не реже одного раза в месяц.

Исходя из проведенного анализа законодательства субъектов РФ, можно сделать ряд выводов, касающихся правового регулирования отношений в области содействия деятельности ТСЖ в законодательстве субъектов РФ.

Во-первых, субъекты РФ обладают ограниченным объемом регулирования общественных отношений, связанных с деятельностью ТСЖ. Учитывая смешанный гражданско-правовой и жилищно-правовой характер данных общественных отношений субъекты РФ могут сосредоточить регулирование исключительно на создании условий для функционирования ТСЖ, а также на поддержке ТСЖ различными методами (налоговые льготы, субсидии, методическая и информационная поддержка). Такой объем полномочий нельзя назвать полностью отвечающим интересам развития института ТСЖ в РФ.

Во-вторых, меры поддержки, осуществляемые субъектами РФ, должны разделяться на две категории в зависимости от степени обязательности регулирования данных отноше-

ний (обязательное регулирование и желательное (возможное) регулирование).

Обязательным является регулирование в субъектах РФ порядка привлечения ТСЖ подрядных организаций для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирных домов (в случае если ТСЖ претендует на получение финансовых средств на осуществление капитального ремонта из средств бюджета РФ).

В-третьих, практика правового регулирования в субъектах РФ показывает спорадический характер избираемых мер поддержки ТСЖ. Как правило, органы государственной власти субъектов РФ ограничиваются одной мерой поддержки. При этом многогранность деятельности ТСЖ требует осуществления комплексных мер поддержки. В контексте такого понимания государственной поддержки полагаем, что целесообразно осуществлять регулирование законом субъектов РФ в рамках выработки комплекса мер, направленных на обеспечение благоприятных условий для деятельности ТСЖ.

В-четвертых, целесообразно использовать такие механизмы поддержки, как установление налоговых льгот по налогам, зачисляемым в доход субъектов РФ, установление субсидирования ТСЖ в части затрат на регистрацию ТСЖ, регистрацию придомовой территории в общую собственность жильцов дома, осуществление повышения квалификации сотрудников ТСЖ. Кроме того, желательно использовать механизмы грантовой поддержки для стимулирования внедрения передового опыта управления многоквартирными домами, а также осуществлять меры информационной и методической поддержки ТСЖ.

В-пятых, целесообразно использовать взаимодействие между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, в наибольшей степени приближенных к проблемам жилищно-коммунального хозяйства. В таком случае целесообразно использовать механизмы трансфертов и субсидий, направленных на активизацию деятельности муниципальных образований по осуществлению поддержки ТСЖ и иных форм управления жилищным фондом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 2 декабря 2013 г. № 345-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 5. — Ст. 410.

3. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (часть 1). — Ст. 14.

4. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. — 1993. — 25 дек.

5. О дополнении Закона Московской области «О льготном налогообложении в Московской области» статьей 26.2 «Льготы, предоставляемые товариществам собственников жилья» : закон Московской области от 29 сентября 2007 г. № 163/2007-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. — 2010. — 29 дек.

6. О комплексной городской программе формирования кондоминиумов и создания условий для образования и деятельности товариществ собственников жилья : постановление Правительства Москвы от 29 августа 2000 г. № 690 // СПС «КонсультантПлюс».

7. О Порядке предоставления в 2013 году иных межбюджетных трансфертов из бюджета Тульской области бюджетам муниципальных районов (городских округов) на предоставление грантов на стимулирование деятельности товариществ собственников жилья : постановление Правительства Тульской области от 7 мая 2013 г. № 212 // Тульские известия. — 2013. — 16 мая.

8. О порядке привлечения товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом либо выбранной собственниками помещений в многоквартирном доме управляющей организацией подрядных организаций для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирного дома с использованием средств, предоставляемых в соответствии с Федеральным законом «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» : закон Самарской области от 11 июля 2008 г. № 82-ГД (в ред. от 21 июня 2013 г. № 59-ГД) // Волжская коммуна. — 2008. — 17 июля.

9. О порядке проведения органами местного самоуправления Тульской области отбора товариществ собственников жилья на предоставление грантов на стимулирование деятельности товариществ собст-

венников жилья : приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Тульской области от 13 мая 2013 г. № 44 // Тульские известия. — 2013. — 16 мая.

10. О реализации мероприятий, направленных на информирование населения о принимаемых органами государственной власти Калининградской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области мерах в сфере жилищно-коммунального хозяйства и по вопросам развития общественного контроля в этой сфере : постановление Правительства Калининградской области от 27 мая 2013 г. № 340 // Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»). — 2013. — 1 июня.

11. О ставке налога на прибыль организаций для жилищных кооперативов, жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья в Ленинградской области : закон Ленинградской области от 6 июля 2007 г. № 115-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. — 2007. — № 52. — С. 47.

12. О стимулировании прогрессивных форм управления жилищным фондом в Калужской области : Закон Калужской области от 8 ноября 2010 г. № 63-ОЗ (в ред. от 1 октября 2012 г. № 321-ОЗ) // Весть. — 2010. — 12 нояб.

13. О формировании благоприятных условий для образования и деятельности товариществ собственников жилья : постановление администрации Новосибирской области от 27 февраля 2008 г. № 44-па (в ред. от 20 февраля 2012 г. № 109-п) // Советская Сибирь. — 2008. — 4 марта.

14. Об установлении полномочий по определению Порядка привлечения товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом либо выбранной собственниками помещений в многоквартирном доме управляющей организацией подрядных организаций для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирного дома с использованием средств, предоставляемых в соответствии с Федеральным законом «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» : закон Калужской области от 26 сентября 2011 г. № 181-ОЗ // Весть. — 2011. — 30 сент.

15. Об утверждении Положения о ежемесячной социальной выплате председателю правления товарищества собственников жилья : приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Калужской области от 23 декабря 2010 г. № 273 (в ред. от 31 июля 2013 г. № 248) // Весть. — 2011. — 28 янв.

16. Об утверждении Положения о порядке и размере предоставления субсидий товариществам собственников жилья на погашение затрат по оформлению земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, в общую долевую собственность при создании товариществ собственников жилья : постановление Правительства Калужской области от 18 января 2011 г. № 18 // СПС «КонсультантПлюс».

17. Об утверждении Положения о порядке и размере предоставления субсидий товариществам собственников жилья на погашение затрат, связанных с государственной регистрацией товариществ собственников жилья : постановление Правительства Калужской области от 18 января 2011 г. № 16 (в ред. от 31 января 2013 г. № 31) // Весть. — 2011. — 28 янв.

18. Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий на возмещение затрат по обучению и повышению квалификации специалистов товариществ собственников жилья : постановление Правительства Калужской области от 13 декабря 2012 г. № 626 (в ред. от 28 января 2013 г. № 23) // Весть. — 2012. — 21 дек.

19. Об утверждении Положения о размере и порядке предоставления финансовой поддержки муниципальным образованиям с целью создания благоприятных условий для выбора собственниками помещений в многоквартирных домах способа управления такими домами посредством товарищества собственников жилья : постановление Правительства Калужской области от 18 января 2011 г. № 17 (в ред. от 31 января 2013 г. № 30) // Весть. — 2011. — 28 янв.

20. Об утверждении Порядка предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета Тульской области бюджетам муниципальных районов (городских округов) Тульской области на предоставление грантов на стимулирование деятельности товариществ собственников жилья : постановление Правительства Тульской области от 10 мая 2012 г. № 184 // Тульские известия. — 2012. — 17 мая.

21. Об утверждении Порядка организации информационных курсов и семинаров по тематике жилищно-коммунального хозяйства для председателей товариществ собственников жилья, жилищных, жилищно-строительных кооперативов, председателей советов многоквартирных домов, собственников помещений, представителей общественности и Порядка организации региональных мероприятий (круглых столов, конференций, форумов, совещаний) по вопросам развития системы общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства с участием представителей некоммерческих организаций : постановление Правительства Архангельской области от 16 апреля 2013 г. № 163-пп // Волна. — 2013. — 23 апр.

22. Об утверждении Порядка привлечения товариществами собственников жилья, жилищными, жилищно-строительными кооперативами или иными специализированными потребительскими кооперативами либо выбранными собственниками помещений в многоквартирных домах управляющими орга-

низациями подрядных организаций для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирных домов в Архангельской области с использованием средств, предоставляемых в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» : постановление Правительства Архангельской области от 21 июня 2011 г. № 201-пп (в ред. от 16 июля 2013 г. № 328-пп) // Волна. — 2011. — 5 июля.

23. Об утверждении Порядка привлечения товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом либо выбранной собственниками помещений в многоквартирном доме управляющей организацией подрядных организаций для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирного дома с использованием средств, предоставляемых в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» : постановление Губернатора Владимирской области от 15 июня 2010 г. № 696 (в ред. от 17 мая 2011 г. № 471) // Владимирские ведомости. — 2010. — 19 июня.

24. Об утверждении Предельных максимальных розничных цен на топливо твердое, реализуемое гражданам, управляющим организациям, товариществам собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным или иным специализированным потребительским кооперативам, созданным в целях удовлетворения потребностей граждан в жилье : постановление Губернатора Хабаровского края от 24 декабря 2012 г. № 122 // Собрание законодательства Хабаровского края. — 2012. — № 12 (125) (ч. II, т. 1).

25. Об утверждении формы заявки на предоставление субсидий товариществам собственников жилья на погашение затрат, связанных с государственной регистрацией товариществ собственников жилья : приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Калужской области от 21 октября 2011 г. № 279 // Весть. — 2011. — 2 дек.

26. Об утверждении формы заявки на предоставление субсидий товариществам собственников жилья на погашение затрат по оформлению земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, в общую долевую собственность при создании товариществ собственников жилья : приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Калужской области от 21 октября 2011 г. № 278 // Весть. — 2011. — 2 дек.

ББК 67.401.115.4-324

Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент

Проблемы реализации положений Градостроительного кодекса Российской Федерации в сфере осуществления контроля за соблюдением органами местного самоуправления градостроительного законодательства

В статье исследованы вопросы реализации на уровне субъектов Российской Федерации положений Градостроительного кодекса Российской Федерации, касающихся осуществления контроля за соблюдением органами местного самоуправления градостроительного законодательства.

Ключевые слова: градостроительное законодательство; градостроительная деятельность; контроль за соблюдением градостроительного законодательства; органы местного самоуправления.

Практика осуществления исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности выявила наличие ряда проблем, которые возможно преодолеть только путем нормативного установления порядка проведения контрольных мероприятий.

В этой связи встает вопрос о возможности правового регулирования региональными законами механизма осуществления контроля за соблюдением органами местного самоуправления. Анализ федерального законодательства позволил сделать выводы, которые, к сожалению, подтверждают юридическую позицию об отсутствии у субъектов Российской Федерации правотворческой компетенции в данной сфере.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации [1] законодательство о градостроительной деятельности состоит из настоящего Кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Согласно абзацу первому пункта 7 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] полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не предусмотренные пунктом 2 статьи 26.3 названного Федерального закона, могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами.

На основании части 1.1 статьи 6^{1} Градостроительного кодекса Российской Федерации Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление полномочий в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности.

В соответствии с абзацем девятым пункта 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представи-

тельных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в случае, если федеральные законы, предусматривающие передачу отдельных полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации, не закрепляют права и обязанности федеральных органов исполнительной власти, указанные в абзацах 5 и 6 пункта 7 данной статьи, то субъекты Российской Федерации реализуют соответствующие права и осуществляют обязанности самостоятельно.

Таким образом, если федеральным законом не закреплены права и обязанности федеральных органов исполнительной власти по осуществлению указанных полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по осуществлению переданных полномочий, в том числе права и обязанности по назначению руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих соответствующие полномочия, а также права и обязанности федеральных органов исполнительной власти и (или) права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), связанные с определением структуры органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, то субъекты Российской Федерации могут реализовывать соответствующие права и осуществлять обязанности самостоятельно.

Вместе с тем согласно части 2 статьи 6^{1} Градостроительного кодекса Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства, вправе принимать нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к сфере переданных полномочий, а также издавать методические указания и инструктивные материалы по их осуществлению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обязательные для исполнения.

Тем самым самостоятельность субъекта Российской Федерации в сфере осуществления переданного полномочия в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности ограничивается предписанием абзаца 9 пункта 7 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2005 года № 468-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункта 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [5] выражена правовая позиция о том, что отношения в сфере градостроительной деятельности имеют комплексный, межотраслевой характер, а их содержание составляют преимущественно предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, перечисленные в статье 72 Конституции Российской Федерации [2], — природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры (пункт «д» части 1), а потому законодательство о градостроительной деятельности в своей основе находится, как и административное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды (пункт «к»), в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, несмотря на отсутствие специального указания на него, как обособленную отрасль в статье 72 Конституции Российской Федерации.

Поскольку законодательством о градостроительной деятельности и Градостроительным кодексом Российской Федерации как частью этого законодательства регулируются отношения, определяемые как предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, на него распространяются требования статьи 76 Конституции Российской Федерации, согласно которой по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответст-

вии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (статья 76, часть 5).

В силу правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 9 января 1998 года № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации [7], федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий; из статей 11 (часть 3), 72 (часть 1), 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации следует, что Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Определив в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» применительно к сфере градостроительной деятельности конкретные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в ряде областей этой деятельности, осуществляемые ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, федеральный законодатель тем самым провел разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в этой сфере совместного ведения.

Таким образом, несмотря на позицию Конституционного Суда Российской Федерации о признании факта нахождения законодательства о градостроительной деятельности в своей основе в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, применить положения части 2 статьи 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которой субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов, не представляется возможным.

Полагаем, что в условиях отсутствия в федеральном законодательстве прямого закрепления полномочий субъекта Российской Федерации по правовому регулированию вопросов, связанных с осуществлением контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности, принятие регионального правового акта представляется неправомерным.

Данная позиция косвенно подтверждается практикой Верховного Суда Российской Федерации. Так, в Определении Верховного Суда РФ от 21 июля 2010 года № 59-Г10-6 «Об отмене решения Амурского областного суда от 14.05.2010 г. и признании недействующей ч. 1 ст. 5 Закона Амурской области «Об отдельных вопросах освоения лесных участков, государственная собственность на которые не разграничена» от 12.01.2010 г. № 299-ОЗ» [6] изучался вопрос о возможности осуществления правового регулирования субъектами Российской Федерации вопросов, связанных с осуществлением государственного лесного контроля и надзора, как переданного полномочия Российской Федерации.

По результатам рассмотрения дела формулировка пункта 6 части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации [3] об осуществлении на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах истолкована таким образом, что именно Российская Федерация наделена полномочиями по установлению порядка осуществления государственного лесного контроля и надзора, а органы государственной власти субъектов непосредственно его осуществляют в соответствии с уже установленным порядком и сами правоотношения в указанной сфере регулировать не вправе.

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. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 4. — Ст. 445.

3. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 50.— Ст. 5278.

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 отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункта 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2005 г. № 468-О // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2006. — № 2.

6. Об отмене решения Амурского областного суда от 14.05.2010 г. и признании недействующей ч. 1 ст. 5 Закона Амурской области «Об отдельных вопросах освоения лесных участков, государственная собственность на которые не разграничена» от 12.01.2010 г. № 299-ОЗ» : определение Верховного Суда РФ от 21 июля 2010 г. № 59-Г10-6. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

7. По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. −1998. — № 3. — Ст. 429.

Актуальное научное исследование избирательных прав граждан

(Отзыв об автореферате диссертации В.В. Вискуловой, представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук)*

В диссертационном исследовании В.В. Вискуловой дается разносторонний анализ одной из центральных категорий современного избирательного права — понятия гарантий избирательных прав граждан. Значение данной категории подчеркивается уже тем, что рассматриваемое понятие неизменно на протяжении двадцати лет присутствует в наименовании ключевых федеральных законов о выборах, изданных соответственно в 1994, 1997, 2002 годах. Верная интерпретация данной категории является определяющей для понимания взаимного соотношения федеральных законов о выборах между собой и с соответствующими законами субъектов Российской Федерации, а также для разграничения законотворческой компетенции федерального и регионального законодателя в указанной сфере. Поскольку особенность избирательного законодательства состоит в его сосредоточенности на процедурных вопросах, положения о гарантиях избирательных прав граждан не замыкаются в емких абстрактных формулировках, но разворачиваются применительно к каждой стадии избирательного процесса в детализированные правовые предписания и в итоге образуют основное содержание соответствующих нормативных правовых актов. Сказанное свидетельствует о несомненной потребности в теоретическом осмыслении гарантий избирательных прав граждан как правовой категории, а также в исследовании практических выводов из соответствующих теоретических конструкций. Поэтому осуществление данного диссертационного исследования может благоприятно повлиять на дальнейшее развитие избирательного права Российской Федерации и внести существенный вклад в надлежащую реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

Как справедливо замечает диссертант, гарантии избирательных прав граждан до настоящего времени рассматривались в российской науке конституционного права, как правило, в каком-либо конкретном аспекте, применительно к тем или иным комплексам избирательно-правовых норм, однако еще не были самостоятельным объектом изучения (с. 5—7 автореферата). Проведенный В.В. Вискуловой анализ позволяет выявить ряд новых, ранее в науке не обсуждавшихся закономерностей в данной сфере и создает фундамент для дальнейшего исследования соответствующих проблем.

Вместе с тем анализ автореферата диссертационного исследования В.В. Вискуловой показывает, что отдельные аспекты решаемой научной задачи освещены недостаточно полно или не вполне ясно согласуются между собой.

1. Автор диссертационного исследования справедливо указывает на существующую в настоящее время теоретическую и практическую неоднозначность восприятия категории гарантий избирательных прав, а также неясность разграничения гарантий избирательных прав на основные и дополнительные в отсутствие явно сформулированных в законодательстве критериев такого разграничения (второе — четвертое положения, выносимые на защиту, а также с. 25—26 автореферата). В работе предложено для разграничения основных и дополнительных гарантий использовать критерий источника их закрепления (четвертое положение, выносимое на защиту, и с. 26 автореферата), а также продолжить использовать понятие «основные гарантии избирательных прав» в рамочном федеральном конституционном законе (первое положение, выносимое на защиту).

По нашему мнению, пригодность названного критерия для разграничения основных и

* *Вискулова В.В.* Гарантии избирательных прав граждан в современной России: вопросы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2013. — 48 с.

дополнительных гарантий избирательных прав требует дополнительного обоснования.

Во-первых, диссертант предлагает руководствоваться формальным критерием, не учитывающим существа формулируемой гарантии. В Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» нередки случаи, когда региональному законодателю предписано осуществить правовое регулирование по узкому вопросу (например, определить перечень труднодоступных и отдаленных местностей, в которых возможно отклонение численности избирателей в избирательном округе в большем, чем обычно, размере — пункт 4 статьи 18), в то время как основная, определяющая часть правового регулирования по данному вопросу содержится непосредственно в рамочном законе. Полагаем, что в данной ситуации вряд ли стоит говорить о наличии самостоятельной дополнительной гарантии.

Во-вторых, видов источников и, соответственно, уровней правового регулирования отношений, обеспечивающих реализацию избирательных прав, больше двух (Конституция Российской Федерации; общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации; федеральные конституционные и федеральные законы, различным образом взаимосвязанные друг с другом; издаваемые в особых случаях подзаконные федеральные нормативные правовые акты — Указы Президента Российской Федерации (например, от 29 февраля 2008 года № 286 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области первого созыва»); законы субъектов Российской Федерации; уставы муниципальных образований; носящие нормативный характер решения избирательных комиссий различного уровня). Соответственно, существует проблема соотнесения источника закрепления той или иной гарантии и ее вида (основная гарантия либо дополнительная), решение которой из автореферата диссертации установить не представляется возможным.

В-третьих, диссертантом в автореферате не прояснен вопрос, все ли положения Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» носят характер гарантий (основных). Иначе говоря, имеются ли положения, которые носят исключительно юридико-технический характер и поэтому не подлежат уточнению, дополнению и (или) дальнейшему развитию в иных федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации о выборах в качестве дополнительных гарантий?

2. Во втором положении, выносимом на защиту, диссертант называет некоторые отличительные свойства, при наличии которых гарантийная норма, содержащаяся в нормативных правовых актах о выборах, может быть признана формулирующей дополнительную гарантию избирательных прав, при этом сравнение производится с рамочным избирательным законодательством (несомненно, речь идет о Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и его аналогах в будущем). Так, установленные иными нормативными правовыми актами о выборах дополнительные гарантии избирательных прав не должны ущемлять иных прав, ограничивать объем активного и пассивного избирательного права; могут вводить процедуры, обеспечивающие повышенную защиту избирательных прав, детализировать избирательные процедуры, если это не входит в противоречие федеральным нормам; должны предоставляться всей одноименной группе избирательных правоотношений (с. 12 автореферата).

Полагаем, что в очень значительном числе случаев сделать однозначный вывод о повышенном уровне защиты избирательных прав затруднительно без указания на конкретное избирательное право определенной группы участников избирательных правоотношений. Например, установление обязанности кандидата представить в соответствующую избирательную комиссию сведения о доходах своих супруги (супруга) (пункт 7 статьи 34 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации») определенно служит дополнительной гарантией активного избирательного права, поскольку направлено на наиболее полное информирование избирателей о кандидатах; в то же время для кандидата такая обязанность является ограничением (условием реализации) его пассивного избирательного права, поскольку непредставление таких сведений влечет отказ в регистрации кандидата (пункт 2 статьи 39 указанного Федерального закона).

Позиция диссертанта по данному вопросу имеет принципиальное значение для понимания полномочий законодателя субъекта Российской Федерации, который, как известно, вправе самостоятельно устанавливать лишь дополнительные гарантии избирательных прав (пункт 3 статьи 1 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), но не ограничения (условия реализации) избирательных прав. Считаем необходимым, чтобы диссертант в ходе защиты уточнил свою позицию по данному вопросу. При этом нельзя не отметить верный вывод диссертанта о том, что закрепление возможностей субъектов Российской Федерации в гарантировании избирательных прав граждан по остаточному принципу делает их юридически неопределенными, а зачастую и несуществующими в жизни (девятнадцатое положение, выносимое на защиту).

3. В десятом положении, выносимом на защиту, В.В. Вискулова предлагает изменить статус избирательных комиссий субъектов Российской Федерации на статус региональных избирательных комиссий, являющихся территориальными подразделениями федерального государственного органа (ЦИК России), организующего подготовку и проведение выборов в Российской Федерации, изменение системы их финансирования и порядка формирования. Обоснование и детализация данного предложения даются диссертантом на с. 32—33 автореферата.

Имеются сомнения в последовательности позиции диссертанта и действенности предложенных мер по обеспечению независимости деятельности избирательных комиссий. Так, диссертант не высказывает предложений, аналогичных вышеуказанным, в отношении порядка формирования и источников финансирования деятельности территориальных избирательных комиссий (которые, как и в настоящее время избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, являются государственными органами субъекта Российской Федерации), избирательных комиссий муниципальных образований. Не будет ли снижен высокий статус председателя, заместителя председателя, секретаря, иного члена, работающего на постоянной основе, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации как лиц, замещающих государственную должность субъекта Российской Федерации, до рядового статуса руководителя территориального подразделения ЦИК России и тем самым в рамках служебных отношений установлена чрезмерная для успешного выполнения их публичных функций связь с ЦИК России и ее аппаратом?

4. На с. 11 автореферата в качестве задачи диссертантом называется разработка концепции федерального конституционного закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан в Российской Федерации», содержащего нормы по комплексному регулированию особенностей избирательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Поскольку данный вопрос в автореферате более подробно не освещен, представляется важным уточнение диссертантом, правильно ли выражен предполагаемый предмет правового регулирования этого федерального конституционного закона: будут ли положения данного закона распространяться на федеральные выборы или только на выборы, проводимые в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления муниципальных образований? будет ли соответствующее правовое регулирование затрагивать смежные с выборами вопросы, такие как референдум, отзыв, голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципальных образований, объединения субъектов Российской Федерации?

Высказанные замечания носят уточняющий или дискуссионный характер. Они не умаляют достоинств диссертационного исследования и не снижают общей высокой оценки проведенного В.В. Вискуловой анализа.

С учетом вышеизложенного полагаем, что диссертационное исследование Вискуловой Виктории Вячеславовны представляет собой научно-квалификационную работу, в которой на основании выполненных диссертантом исследований решена научная проблема, имеющая важное правовое значение, и которая отвечает всем предъявляемым требованиям, а Вискулова Виктория Вячеславовна заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук.

В.В. Игнатенко,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
А.А. Петров,
кандидат юридических наук
В.Е. Подшивалов,
кандидат юридических наук

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

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

Гетьман Людмила Сергеевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31); e-mail: wings_vogel@mail.ru

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

Подшивалов Владимир Евгеньевич — кандидат юридических наук, заместитель директора. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31); e-mail: helgon@yandex.ru

Суходолов Максим Игоревич — аспирант кафедры государственного и административного права юридического факультета. Санкт-Петербургский государственный университет (199026, г. Санкт-Петербург, Васильевский остров, 22-я линия, д. 7); e-mail: max882@rambler.ru

Тирских Максим Геннадьевич — кандидат юридических наук, доцент. Ведущий научный сотрудник отдела правовой информации. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31); e-mail: tirskm@mail.ru

Шестакова Мария Михайловна — аспирант кафедры конституционного и административного права. Байкальский государственный университет экономики и права (664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11); e-mail: naposaram89@mail.ru

Черняк Любовь Юрьевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правовой информации. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31); e-mail: eteliche@mail.ru