ISSN 2220-2773

# ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№3' 2009

# ВЕСТНИК

## ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ИМЕНИ М.М. СПЕРАНСКОГО

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

**№ 3 (3) (ноябрь — декабрь) 2009**

http://www.izpi.ru

## СОДЕРЖАНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ) РЕГУЛИРОВАНИЕ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Черняк Л.Ю.** Преамбулы конституций (уставов) субъектов Российской Федерации ..... 3

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

**Гаврилова Л.В.** Правовое регулирование организации и деятельности технопарков в субъектах Российской Федерации ..... 12

**Арбатская Ю.В., Кузьмина М.Н.** Некоторые проблемы правовой регламентации бюджетной ответственности ..... 18

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

**Бондарева Э.С.** Минимальная заработная плата в субъектах Российской Федерации: проблемы и практика правового регулирования ..... 24

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

**Игнатенко В.В., Петров А.А.** Экспертное заключение по вопросам, поставленным в письме судьи Конституционного Суда Российской Федерации С.Д. Князева в связи с жалобой гражданина Г.М. Хрипунова на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 16 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ..... 35

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 года № 1006-О-О ..... 41

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

**Арбатская Ю.В., Васильева Н.В., Петров А.А.** Модельный закон субъекта Российской Федерации «О контрольном органе субъекта Российской Федерации» ..... 45

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ

**Игнатенко В.В.** Индивидуальное правовое регулирование как предмет диссертационного исследования ..... 62

Сведения об авторах ..... 64

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

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

**Р Е Д А К Ц И О Н Н Ы Й  С О В Е Т**

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

Редакционный совет работает на общественных началах

Редактор Т.В. Кулик
Верстка Е.В. Бер

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

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

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

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

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

Подписано в печать 18.12.2009. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8. Тираж 100 экз.
Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

Л.Ю. Черняк, кандидат юридических наук

# Преамбулы конституций (уставов) субъектов Российской Федерации

**1. Понятие и место преамбулы в структуре конституции (устава) субъекта Российской Федерации.** В юридической науке сложилось два основных подхода к определению понятия «преамбула». Под преамбулой понимается либо фрагмент нормативно-правового акта, имеющий чисто декларативное, политическое значение, либо важная часть нормативно-правового акта, содержащая самые основные социально-политические условия для применения конкретных норм права. При этом сторонники второго подхода подчеркивают, что в преамбуле формируются принципы, которые затем реализуют закон, указываются цель, средства и смысл правового регулирования и т. п. [1]*. Кроме того, они полагают, что, несмотря на свою значимость, в большинстве случаев преамбула является «позитивной информационной избыточностью» [2].

Нельзя не отметить, что в науке до сих пор не сложилось четкого определения данного термина. Как правило, он определяется через описание основных элементов, которые должны и могут входить в состав преамбулы.

Обобщая существующие определения, можно сделать вывод о том, что преамбула — это вводная, вступительная часть нормативного правового акта, в которой, обычно в концентрированной форме, излагаются цели, задачи и принципы правового акта, указываются условия, обстоятельства, мотивы и другие исходные установки, послужившие поводом для его создания, а также сфера распространения нормативно-правового акта.

При этом следует отметить, что такой структурный элемент, как преамбула, присущ не всем нормативным правовым актам. Он содержится преимущественно в конституциях (уставах), декларациях, наиболее важных законах и т. п.

В самом общем смысле преамбулу конституции (устава) субъекта Российской Федерации можно определить как структурный элемент регионального учредительного акта, в котором, как правило, излагаются цели его принятия, отдельные наиболее общие принципы конституционно-правового регулирования, географические и исторические условия его создания (в том числе история и правовые основы образования конкретного субъекта Российской Федерации), источник, субъект и правовая основа его принятия.

Важность положений, закрепляемых преамбулой конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, обусловила то, что она есть почти во всех учредительных актах субъектов Российской Федерации. Исключением являются лишь уставы Сахалинской, Ленинградской, Ярославской и Омской областей.

Как правило, преамбулы являются *отдельной частью* конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Исключение составляет преамбула Устава Орловской области, которая текстуально включена в гл. 1 Устава «Основы власти в Орловской области».

Оригинальным является и использование термина «преамбула» для обозначения данной структурной части конституции (устава) субъекта Российской Федерации. В частности, такая модель была воспринята уставами Хабаровского края и Калужской области. В конституциях (уставах) других субъектов Российской Федерации преамбула не озаглавлена.

* Схожее определение дается в «Большом юридическом словаре». Под преамбулой понимается самостоятельная часть нормативно-правового акта, которая не разделяется на статьи и носит, как правило, дефинитивный характер, определяет цели, мотивы и задачи издания нормативно-правовых актов, заостряет внимание на актуальных вопросах, содержащихся в них [3].

**2. Содержание преамбулы конституции (устава) субъекта Российской Федерации.** Прежде чем перейти к анализу преамбул конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, необходимо отметить, что в большинстве преамбул содержится указание на *источник принятия* соответствующих актов, т. е. на того, от чьего имени принимается конкретная конституция (устав).

В зависимости от политико-правовой традиции и с учетом национально-территориального принципа построения Российской Федерации в науке и конституционной (уставной) практике субъектов Российской Федерации сложилось четыре основных подхода к данному вопросу.

Источником принятия конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, как правило, являются:

— граждане России, проживающие на территории субъекта Российской Федерации. Данная модель была воспринята в уставах таких субъектов Российской Федерации, как Астраханская, Брянская*, Калининградская, Курганская, Кемеровская, Мурманская, Московская, Ростовская, Свердловская, Смоленская области, Алтайский и Приморский края;

— жители субъекта Российской Федерации (уставы городов федерального значения Санкт-Петербурга и Москвы, а также Калужской области);

— народ, проживающий на территории субъекта Российской Федерации (в Конституции Республики Коми), или многонациональный народ (конституции Республики Алтай, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Северная Осетия — Алания, Республики Саха (Якутия), Республики Башкортостан, Республики Бурятия, Республики Ингушетия, Республики Тыва, Республики Хакасия, Устав Краснодарского края).

В конституциях отдельных республик — субъектов Российской Федерации для обозначения источника принятия высшего учредительного акта используются такие обороты, как «многонациональный народ Российской Федерации, проживающий в конкретном субъекте Российской Федерации» (Конституция Республики Мордовия), или «многонациональный народ субъекта Российской Федерации — составная часть многонационального народа Российской Федерации, исторически объединившегося в единое государство» (Конституция Республики Дагестан). Указание на то, что народ субъекта Российской Федерации является частью многонационального народа Российской Федерации, содержится также в преамбуле к Конституции Удмуртской Республики.

В рамках рассматриваемого подхода следует отметить, что в соответствии с преамбулой Устава Самарской области источником его принятия является многонациональный народ Российской Федерации. Корректность данной формулировки вызывает сомнения в силу того, что источником принятия конституции (устава) конкретного субъекта Российской Федерации не может выступать весь многонациональный народ Российской Федерации. Более приемлемо в данном случае говорить о части многонационального народа Российской Федерации, проживающей в конкретном субъекте Российской Федерации, или о населении (жителях) данного субъекта;

— население конкретного субъекта Российской Федерации (уставы Архангельской, Владимирской, Белгородской, Тамбовской, Томской, Орловской, Ивановской, Саратовской, Челябинской, Липецкой, Нижегородской, Иркутской, Курской областей, Пермского, Ставропольского и Хабаровского краев, Чукотского автономного округа, а также Конституция Республики Карелия). В преамбуле Устава Ямало-Ненецкого автономного округа используется формулировка «многонациональное население».

В ряде конституций (уставов) субъектов Российской Федерации не содержится прямого указания на источник принятия соответствующего учредительного акта (Конституция Республика Адыгея, уставы Тверской, Кировской, Новосибирской, Ульяновской областей и др.).

В современной юридической литературе, как правило, *под субъектом принятия конституционного акта* понимается тот, кто ее непосредственно принимает, чьим интересам он служит, чьи интересы выражает.

Данный вопрос в преамбулах конституций (уставов) субъектов Российской Федерации также не получил единообразного разрешения.

1. Субъектом принятия регионального учредительного акта нередко признается *орган,*

* В преамбуле Устава Брянской области одновременно используется несколько терминов («граждане», «население», «жители»), но только граждане названы в качестве источника принятия Устава.

*непосредственно принявший конституцию (устав)* конкретного субъекта Российской Федерации, т. е. *законодательный (представительный) орган* государственной власти субъекта Российской Федерации (Конституция Чувашской Республики, уставы Иркутской, Кировской, Архангельской, Воронежской, Амурской, Оренбургской, Тамбовской, Томской, Ростовской, Калининградской, Тверской, Курской, Ульяновской областей, Красноярского края и др.).

При этом необходимо отметить, что, как правило, при обозначении законодательного органа государственной власти субъекта Федерации в качестве субъекта принятия конституции (устава) подчеркивается, что данный орган является представительным, поэтому одновременно указывается источник, тот, от чьего имени была принята конституция (устав) конкретного субъекта Российской Федерации. Для обозначения связи между источником и субъектом принятия учредительного акта субъекта Российской Федерации используются следующие конструкции:

— «выражая волю» (в конституциях Республики Хакасия, Республики Карелия, Республики Коми и Удмуртской Республики) или, как вариант, «выражая волю и интересы» (уставы города федерального значения Санкт-Петербурга, Чукотского автономного округа, Пермского и Краснодарского краев, Тамбовской области);

— «от имени» (в уставах Московской и Мурманской областей), «выступая от имени» (в Уставе Алтайского края), «действуя от имени» (в уставах Астраханской, Свердловской, Курганской, Калужской, Кемеровской и Ростовской областей), «действующий от имени» (в Уставе Хабаровского края), «действуя от имени ... и выражая их волю (в Уставе Приморского края), «действуя от имени ... выражая их волю и осознавая ответственность за их судьбу» (в Уставе Брянской области);

— «в интересах» (в Уставе Новгородской области и Конституции Республики Адыгея) или «руководствуясь интересами» (в Уставе Липецкой области), «представляя интересы» (в Уставе Нижегородской области).

Оригинальной является формулировка, использованная в уставе Владимирской области, где субъектом принятия учредительных актов определен законодательный орган «как полномочный представитель населения» данного субъекта Российской Федерации.

2. Субъектом принятия конституции (устава) субъекта Российской Федерации могут выступать депутаты законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации и (или) полномочные представители народа (населения) конкретного субъекта Российской Федерации.

В Карачаево-Черкесской Республике, Калужской и Саратовской областях в качестве субъекта принятия конституции (устава) названы депутаты представительного законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Субъектом принятия конституций Республики Алтай, Республики Бурятия, Республики Мордовия, Кабардино-Балкарской Республики, а также Устава Самарской области являются, согласно преамбулам, полномочные представители народа (населения) субъекта Российской Федерации.

Наконец, в преамбулах уставов Рязанской, Челябинской областей и Хабаровского края указано, что субъектами принятия учредительных актов являются депутаты законодательных органов, характеризуемые как полномочные представители населения субъекта Российской Федерации.

3. В качестве субъекта принятия конституций республик — субъектов Российской Федерации в преамбулах конституций зачастую указывается многонациональный народ субъекта Российской Федерации (Дагестан, Ингушетия, Саха (Якутия), Северная Осетия — Алания, Тыва). При этом только в преамбуле к Конституции Республики Дагестан указано, что многонациональный народ республики является частью многонационального народа Российской Федерации, исторически объединившегося в единое государство.

В рамках этого подхода используется и такая формулировка, как «народ в лице (или через) своих полномочных представителей» (конституции республик Башкортостан и Марий Эл).

4. Субъектом принятия Устава Ставропольского края является население субъекта Российской Федерации в лице законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Наконец, в ряде региональных учредительных актов субъектов Российской Федерации субъект принятия соответствующего акта в преамбулах не определен (уставы Смоленской, Орловской, Новосибирской, Пензенской, Псковской и Тюменской областей, Ненецкого автономного округа).

Кроме источника и субъекта принятия конституции (устава) субъекта Федерации, в преамбуле региональных учредительных актов обычно закрепляются *цели* их принятия и отдельные наиболее общие *принципы* конституционного (уставного) регулирования*.

В качестве целей принятия конституций (уставов) субъектов Российской Федерации указываются:

1) закрепление статуса субъекта Российской Федерации (уставы Еврейской автономной области, Смоленской, Тюменской областей) либо закрепление правового статуса субъекта Российской Федерации (уставы Архангельской, Белгородской, Волгоградской, Воронежской и Ивановской областей), определение и закрепление правового статуса субъекта Российской Федерации (Устав Курской области), закрепление государственно-правового статуса субъекта Российской Федерации (уставы Астраханской, Амурской областей, Ставропольского края), закрепление территориального и государственно-правового статуса субъекта Российской Федерации (Устав Брянской области), закрепление конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации (уставы Иркутской, Тверской, Томской, Псковской областей), утверждение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации (Устав Рязанской области);

2) создание правовой основы для всестороннего (уставы Архангельской, Воронежской, Иркутской, Новгородской, Пензенской, Псковской, Смоленской, Тюменской областей, Еврейской автономной области, Приморского края) или эффективного развития субъекта Российской Федерации (Устав Амурской области) либо создание правовой основы для всестороннего экономического, социального (Устав Курской области), культурного (Устав Ульяновской области), экологического и духовного развития субъекта Российской Федерации (Устав Брянской области), создание правовой основы для жизни нынешнего и будущих поколений жителей субъекта Российской Федерации (Устав Калужской области);

3) утверждение прав и свобод человека и гражданина (Конституция Республики Ингушетия) как высших ценностей (уставы Ульяновской, Томской и Смоленской областей, а также Пермского края) либо обеспечение прав и свобод человека и гражданина (Устав Новосибирской области), прав и интересов граждан (Устав Тюменской области) на территории субъекта Российской Федерации;

4) обеспечение (утверждение, закрепление) гражданского мира и духовного (уставы Липецкой, Курганской, Кировской, Ростовской областей) или социального и межнационального согласия на территории субъекта Российской Федерации (Устав Ставропольского края);

5) возрождение экономики и культуры субъекта Российской Федерации (Устав Липецкой области).

Следует отметить, что в некоторых конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации более подробно закрепляются социальные цели их принятия. Например, в Уставе Липецкой области нашла отражение такая цель, как повышение благосостояния, социальной защищенности людей; в Уставе Ростовской области — обеспечение достойной жизни и социальной защищенности людей; в Уставе Алтайского края — создание достойных человека условий жизни на основе обеспечения свободного развития личности, демократии и законности, совершенствования социально-экономических и культурных отношений, сохранения природной среды, уважения традиций, национальных, религиозных и иных особенностей жителей Алтайского края; в Уставе Орловской области — забота о материальном благополучии и духовном развитии людей и создание гармоничной общности людей, живущих на единой территории и объединенных общими условиями бытия, идеями благополучия и счастья.

В преамбулах конституций (уставов) субъектов Российской Федерации находят свое закрепление следующие принципы:

— принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина ( Амурская область, Орловская область, Ставропольский край, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Бурятия, Республика Дагестан);

— принцип приоритета общечеловеческих ценностей (Республика Бурятия, Амурская область, Ставропольский край и Кабардино-Балкарская Республика);

— принцип правового государства и гражданского общества (Кемеровская, Тамбов-

* На необходимость такого элемента, как цель в преамбулах нормативно-правового акта, указывал, в частности, профессор А.В. Малько. Он писал, что в преамбулах нормативно-правового акта важно четко и ясно формулировать цели, для решения конкретных задач в социально-экономической, политической и иных сферах [4].

ская, Мурманская и Амурская области, Пермский край);

— принцип демократии (Тамбовская, Брянская, Московская области и Пермский край);

— принцип справедливости (Калужская область, Республика Алтай);

— принцип федерализма (Орловская, Тамбовская, Брянская, Московская области и Пермский край);

— принцип равноправия субъектов Российской Федерации (Амурская, Тульская, Волгоградская, Кировская, Калужская, Иркутская, Рязанская, Томская и Орловская области);

— принцип равноправия народов (Республика Дагестан);

— принцип единства и неделимости государства Россия (Еврейская автономная область) либо как вариант — принцип целостности Российского государства (Томская, Курганская, Брянская, Калужская, Московская, Нижегородская, Волгоградская, Тульская, Амурская, Рязанская, Тверская и Свердловская области, Республика Коми, Республика Карелия, Республика Мордовия, Удмуртская Республика), принцип целостности территории Российской Федерации (Ямало-Ненецкий автономный округ), государственной целостности Российской Федерации (Иркутская область);

— принцип самоопределения народов Российской Федерации, который закрепляется конституциями республик — субъектов Российской Федерации (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Чувашская Республика, Северная Осетия — Алания, Дагестан, Башкортостан, Алтай, Карачаево-Черкесская Республика).

Анализ конституций (уставов) субъектов Российской Федерации показал, что почти во всех преамбулах учредительных актов субъектов Российской Федерации урегулирован вопрос об *ответственности субъектов* их принятия.

Так, в преамбулах конституций (уставов) субъектов Российской Федерации указывается, что эти акты принимаются исходя из ответственности либо с осознанием ответственности:

— перед населением (уставы Тульской и Нижегородской областей), перед народом (Конституция Чувашской Республики) или перед нынешним и будущими поколениями (конституции Республики Хакасия, Республики Тыва, Республики Башкортостан, уставы Кировской и Тверской областей) конкретного субъекта Российской Федерации. При этом в преамбулах конституций Республики Хакасия и Чувашской Республики подчеркивается, что данные учредительные акты принимаются исходя «из высокой ответственности». В преамбулах уставов Кировской и Тверской областей, а также конституций Республики Тыва и Республики Башкортостан индивидуализируются виды ответственности, т. е. конкретно указывается на ответственность «за судьбу своей Родины» (Устав Кировской области), «за свою республику» (Конституция Республики Башкортостан), «за политическое, социально-экономическое и культурное развитие» (Устав Тверской области и Конституция Республики Тыва);

— перед Россией и народом (Устав Свердловской области);

— перед настоящим и будущим (Конституция Республики Северная Осетия — Алания).

В ряде учредительных актов субъектов Российской Федерации конкретизируются сферы, ответственность за состояние дел в которых закреплена в преамбулах указанных актов:

— за обеспечение благополучия населения (конституции Республики Карелия и Республики Коми) либо граждан (конституции Республики Мордовия и Удмуртской Республики) субъекта Российской Федерации;

— за судьбу населения (Устав Липецкой области), граждан (Устав Брянской области) или многонационального народа конкретного субъекта Российской Федерации (Конституция Республики Бурятия, в преамбуле которой также указано на исторический характер рассматриваемой ответственности);

— за государственно-политическое, экономическое и социальное развитие (Устав Приморского края);

— за социальное, экономическое и культурное развитие (уставы Санкт-Петербурга и Московской области);

— за социально-экономическое, политическое и культурное развитие (уставы Краснодарского и Пермского краев, Рязанской и Тамбовской областей, Чукотского автономного округа);

— за сохранение единства субъекта Российской Федерации, гражданского мира и согласия (Конституция Республики Дагестан);

— за обеспечение политической стабильности в субъекте Российской Федерации (Устав Калужской области);

— за исторические судьбы государственно-

сти субъекта Российской Федерации (Конституция Республики Ингушетия);

— за обеспечение достойной жизни и благополучие для нынешнего и будущего поколений, сохранение и развитие культурных и духовных ценностей, укрепление государственности (Конституция Республики Алтай).

*Указание на правовую основу принятия конституции (устава)* субъекта Российской Федерации содержится во всех учредительных актах субъектов Российской Федерации. В этом качестве, как правило, выступает Конституция Российской Федерации, несколько реже — Федеративный договор, федеральное законодательство.

В первом случае либо используются общие формулировки, отсылающие непосредственно к Конституции Российской Федерации в целом, либо дается конкретная ссылка на ст. 66 Конституции Российской Федерации, согласно которой конституция (устав) субъекта Российской Федерации наряду с федеральной Конституцией определяет статус соответствующего субъекта Российской Федерации. Формулировки могут различаться:

— «руководствуясь Конституцией Российской Федерации» (учредительные акты Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Курганской, Оренбургской, Тверской, Нижегородской, Самарской, Тульской, Калужской областей, Красноярского и Краснодарского краев, Еврейской автономной области, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, Чукотского автономного округа и Республики Тыва).

— «в соответствии с Конституцией Российской Федерации» (конституции (уставы) Ивановской, Кемеровской, Смоленской, Брянской, Иркутской, Новосибирской, Пензенской, Псковской и Тюменской областей, а также Ставропольского, Пермского краев);

— «основываясь на Конституции Российской Федерации» (конституции (уставы) Республики Карелия, Республики Хакасия, Свердловской, Московской, Мурманской областей);

— «действуя на основе (основании) Конституции Российской Федерации» (уставы Алтайского края и Ненецкого автономного округа);

— «в рамках полномочий, предоставленных Конституцией Российской Федерации» (Устав Липецкой области).

Ссылки на ст. 66 Конституции Российской Федерации могут быть следующими:

— «в соответствии со статьей 66 Конституции Российской Федерации» (уставы Новгородской, Свердловской, и Архангельской областей);

— «руководствуясь статьей 66 Конституции Российской Федерации» (Устав Новгородской области);

— «основываясь на положении части второй статьи 66 Конституции Российской Федерации» (Устав Амурской области).

В преамбулах ряда учредительных актов субъектов Российской Федерации ссылки на Конституцию Российской Федерации сопровождаются также ссылками:

— на демократические принципы организации государственной власти (Устав Рязанской области);

— на общепризнанные нормы международного права (Устав Хабаровского края);

— на Федеративный договор (уставы Калининградской, Саратовской, Архангельской, Тамбовской областей и Приморского края);

— на договор Российской Федерации с субъектом Российской Федерации о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (Конституция Республики Башкортостан);

— на федеральные законы (уставы Ростовской и Нижегородской областей);

— на федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации (Устав Курской области).

Конституция Республики Северная Осетия — Алания была принята, согласно преамбуле, «руководствуясь Федеративным Договором» и «подтверждая свою приверженность принципам и положениям Конституции Российской Федерации» (в данном случае, по буквальному смыслу преамбулы, Федеративному Договору придается большее значение, чем Конституции Российской Федерации).

В некоторых преамбулах конституций (уставов) субъектов Российской Федерации содержатся положения, которыми предопределяется *место конституции (устава) в системе правовых актов субъекта Российской Федерации.*

В частности, в преамбуле Устава Ненецкого автономного округа указывается, что данный устав является основным законом Ненецкого автономного округа и представляет собой нормативный акт прямого действия, выражающий волю и интересы ненецкого и других народов, проживающих на террито-

рии округа, разработанный на основе Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г.

Преамбула Устава Новгородской области характеризует устав как акт, обладающий высшей юридической силой в системе нормативных правовых актов органов государственной власти Новгородской области.

В Уставе Пермского края определено, что он был принят в качестве учредительного нормативного правового акта, образующего основу законодательства и правотворчества по вопросам исключительного ведения Пермского края и предметам совместного ведения с Российской Федерацией в соответствии с федеральными законами, действующего на всей территории Пермского края и имеющего высшую юридическую силу в системе законодательства Пермского края.

В преамбуле Устава Томской области устав определен в качестве основы государственно-правовой жизни области.

В преамбулах многих конституций (уставов) субъектов Российской Федерации соответствующий акт обозначен в качестве основного закона субъекта Российской Федерации. При этом используются следующие варианты формулировок:

— конституция (устав) — Основной закон субъекта Российской Федерации (уставы Тамбовской, Липецкой, Калужской, Свердловской, Московской, Калининградской областей, конституции Республики Хакасия, Республики Адыгея);

— учредительный акт в скобках обозначается как Основной закон (уставы Томской, Тульской, Волгоградской, Курганской, Саратовской, Орловской, Челябинской и Рязанской областей, Алтайского края и Ямало-Ненецкого автономного округа).

*Указания на исторические условия* принятия конституции (устава) субъекта Российской Федерации весьма разнообразны и встречаются в преамбулах учредительных актов различных по своей видовой принадлежности субъектов Российской Федерации.

Например, в преамбуле Устава Ненецкого автономного округа указывается, что данный округ был образован 15 июля 1929 г. Постановлением Президиума ВЦИК на основе волеизъявления ненецкого народа.

Согласно преамбуле Устава Саратовской области Императорским Указом в 1780 г. в г. Саратове было учреждено наместничество, которое с 1782 г. стало именоваться губернией. В 1796 г. губерния была ликвидирована, а 5 марта 1797 г. вновь восстановлена и имела этот статус до 1928 г.; в 1928 г. была образована Нижне-Волжская область с центром в г. Саратове и в этом же году переименована в Нижне-Волжский край. Постановлением ЦИК РСФСР от 10 января 1934 г. из Нижне-Волжского края был выделен Саратовский край, который с принятием 5 декабря 1936 г. Конституции СССР стал именоваться Саратовской областью. Ныне действующие границы Саратовской области определены Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 января 1954 г.

В преамбуле Конституции Республики Башкортостан указано, что башкирский народ в XVI в. добровольно присоединился к России; в 1919 г. на основе Соглашения Центральной Советской власти России с Башкирским правительством о советской автономии Башкирии в результате реализации права башкирской нации на самоопределение была образована Башкирская автономная республика в составе РСФСР, преобразованная в 1990 г. в Республику Башкортостан в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете Республики Башкортостан.

В преамбуле Конституции Республики Алтай констатируется, что добровольное вхождение алтайцев в состав России и длительное нахождение под ее юрисдикцией создали условия для сохранения исторической территории, образования государственности, сохранения национальной самобытности и принятия первой Конституции Республики Алтай.

*Указание на экономико-географические условия* принятия конституции (устава) субъекта Российской Федерации отражается в преамбулах учредительных актов субъектов Российской Федерации несколько чаще.

В частности, Устав Приморского края, согласно его преамбуле, был принят с учетом геостратегического и экономико-географического положения субъекта Российской Федерации, а также уникальных природных богатств и необходимости их рационального использования.

Подобная формулировка использована также в преамбуле Устава Тюменской области, где определено, что устав принят с учетом природных, географических, социально-экономических, территориальных и других особенностей.

Устав Москвы принят с учетом статуса города Москвы как субъекта Российской Феде-

рации — города федерального значения, столицы Российской Федерации.

В преамбулах ряда региональных учредительных актов указание экономико-географических условий их принятия сопровождается признанием необходимости использования этих особенностей в интересах населения.

Так, в уставах Чукотского автономного округа, Краснодарского, Хабаровского и Ставропольского краев, Воронежской, Новгородской и Амурской областей с незначительными вариациями в соответствующих формулировках отмечено, что при их принятии учитывались уникальные природные богатства и необходимость их рационального использования и сохранения в интересах всего населения субъекта Российской Федерации, будущих поколений его жителей, а также всей Российской Федерации.

В преамбуле Устава Иркутской области при определении мотивов его принятия указан конкретный природный объект — озеро Байкал, имеющее планетарное значение.

В преамбуле Устава Ненецкого автономного округа определяется площадь территории этого субъекта Российской Федерации, дается общее описание его границ и указан населенный пункт, являющийся административным центром округа (г. Нарьян-Мар).

Два региональных учредительных акта были приняты с учетом их приграничного положения. Например, в соответствии с преамбулой Устава Брянской области этот акт был принят исходя из добрососедских и дружеских отношений с соседними российскими и приграничными областями сопредельных государств Украины и Беларуси и населяющими их братскими народами. При принятии Устава Еврейской автономной области учитывалось приграничное расположение названного субъекта Российской Федерации, а также его природные богатства и необходимость их рационального использования в интересах ныне живущих и будущих поколений.

В ряде учредительных актов субъектов Российской Федерации преамбулы содержат положения, *определяющие предмет регулирования* таких актов.

Например, в преамбуле Устава Новосибирской области указано, что устав области определяет статус и предметы ведения Новосибирской области, устанавливает систему органов государственной власти Новосибирской области и их полномочия.

В силу преамбулы Устава Пензенской области устав определяет статус Пензенской области как равноправного субъекта Российской Федерации и создает правовые основы для ее всестороннего развития.

Согласно преамбуле Устава Пермского края данный акт определяет статус и организацию Пермского края как субъекта Российской Федерации, гарантирует на территории Пермского края права и свободы человека и гражданина, закрепленные Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации и другими международно-правовыми актами, признаваемыми Российской Федерацией, устанавливает систему органов государственной власти Пермского края, цели, принципы достижения поставленных целей и механизмы ответственности в их деятельности.

В Уставе Псковской области определено, что устав закрепляет конституционно-правовой статус Псковской области как равноправного субъекта в составе Российской Федерации, создает правовые основы для ее всестороннего развития, обеспечивает права и свободы человека и гражданина, устанавливает основы деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления Псковской области.

Согласно преамбуле Устава Тюменской области устав призван закрепить ее статус как субъекта Российской Федерации и создать правовую основу для ее всестороннего развития.

В преамбуле Устава Ставропольского края указывается, что в уставе закрепляется общественное и государственное устройство края.

* * *

Исследование преамбул конституций (уставов) субъектов Российской Федерации показало, что данные структурные элементы региональных учредительных актов имеют важное значение для конституционного (уставного) регулирования в целом. Это объясняется тем, что в преамбулах учитываются различные особенности, присущие субъектам Российской Федерации и отражающиеся в содержании конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, а также закрепляются цели и мотивы принятия указанных актов (что не может не учитываться при толковании и применении положений регионального конституционного (уставного) регулирования).

Исходя из этого представляется необходимым

определять в преамбулах конституций (уставов) субъектов Российской Федерации:

— субъект принятия конституции (устава) субъекта Российской Федерации (в зависимости от порядка принятия конкретного учредительного акта это может быть либо законодательный орган власти субъекта Российской Федерации, либо специальный учредительный орган (конституционное собрание и т. п.), либо непосредственно граждане Российской Федерации — жители субъекта Российской Федерации в случае принятия учредительного акта на референдуме);

— источник принятия конституции (устава) субъекта Российской Федерации (воля жителей субъекта Российской Федерации, интересы нынешнего и будущих поколений и пр.; представляется нежелательным использование в этих целях категории «народ» в силу того, что она присуща лишь национально-государственным образованиям, но не любым субъектам Российской Федерации);

— содержание ответственности субъекта принятия конституции (устава) субъекта Российской Федерации перед жителями соответствующей территории;

— исторические, географические и иные не носящие правового характера условия и особенности принятия конституции (устава) субъекта Российской Федерации;

— предмет регулирования конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Представляется, что в содержании преамбулы конституции (устава) субъекта Российской Федерации должны учитываться общие принципы государственного устройства Российской Федерации, включая факт нахождения территории действия принимаемого учредительного акта в составе Российской Федерации в качестве ее субъекта.

---

1. *Венгеров А.Б.* Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов. 3-е изд. М., 2000. С. 329.

2. *Баранов П.П., Иванов Г.И., Лупандина О.А.* Определение информационной избыточности в текстах нормативно-правовых актов с помощью приемов законодательной техники // Теория права и правовая информация : юрид. сб. Ростов н/Д.; Таганрог, 2000. С. 19—20.

3. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1998. С. 528.

4. *Малько А.В.* Льготы и поощрения как важнейшие правовые средства регионального законодательства // Правоведение. 1999. № 1. С. 236.

Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент

# Правовое регулирование организации и деятельности технопарков в субъектах Российской Федерации

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (в ред. от 23 июля 2008 г.) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (п. 10 ч. 1 ст. 10) (далее — Федеральный закон № 209-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено формирование инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и обеспечение ее деятельности [1].

Инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на уровне субъектов Российской Федерации определяется как система коммерческих и некоммерческих организаций, которые создаются в целях реализации региональных и муниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства, обеспечивающих условия для создания субъектов малого и среднего предпринимательства, и оказания им поддержки (ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 209-ФЗ).

В соответствии с ч. 2 ст. 15 Федерального закона № 209-ФЗ указанная инфраструктура включает в себя также государственные и муниципальные фонды поддержки предпринимательства, фонды содействия кредитованию (гарантийные фонды, фонды поручительств), акционерные инвестиционные фонды и закрытые паевые инвестиционные фонды, привлекающие инвестиции для субъектов малого и среднего предпринимательства, технопарки, научные парки, инновационно-технологические центры, бизнес-инкубаторы, палаты и центры ремесел, центры поддержки субподряда, маркетинговые и учебно-деловые центры, агентства по поддержке экспорта товаров, лизинговые компании, консультационные центры и иные организации.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 22 Федерального закона № 209-ФЗ оказание поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в области инноваций и промышленного производства органами государственной власти и органами местного самоуправления может осуществляться в том числе в виде создания организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и оказывающих поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства — технопарков, центров коммерциализации технологий, технико-внедренческих и научно-производственных зон, и обеспечения деятельности таких организаций.

Непосредственно вопросы, связанные с организацией и деятельностью технопарков, на федеральном уровне регламентируются только в сфере высоких технологий. Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2007 г. № 904 (в ред. от 10 марта 2009 г.) «О порядке предоставления средств федерального бюджета, предусмотренных на создание технопарков в сфере высоких технологий» утверждены Правила предоставления в 2007 г. и в 2008—2010 гг. субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание технопарков в сфере высоких технологий [2].

Согласно Правилам устанавливаются порядок и условия предоставления в 2007 г. и в 2008—2010 гг. субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание и развитие объектов технопарков в сфере высоких технологий, включая разработку проектно-сметной документации на их создание и развитие.

Субсидии предоставляются на основе принципа софинансирования расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) местных бюджетов на создание и развитие объектов технопарков.

Следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации и субъектов Российской

Федерации технопарки понимаются в двух значениях:

— в качестве элемента инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;

— в качестве объекта инновационной структуры.

Вышесказанное предопределило то, что на уровне субъектов Российской Федерации можно наблюдать разноплановые подходы к нормативному правовому регулированию формирования инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства и инновационной деятельности.

1. Наиболее распространенной может быть признана региональная практика принятия *рамочных законов* субъектов Российской Федерации, регулирующих основные направления развития малого и среднего предпринимательства. В большинстве из них региональная специфика отражена слабо и наблюдается дублирование положений Федерального закона № 209-ФЗ.

Тем не менее, практически во всех рамочных законах в качестве одного из элементов инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства указываются технопарки.

Так, в п. 4 ч.1 ст. 29 Закона города Москвы от 28 ноября 2008 г. № 60 «О поддержке и развитии малого и среднего предпринимательства в городе Москве» поддержка субъектам малого и среднего предпринимательства в области инноваций и промышленного производства предоставляется органами исполнительной власти города Москвы в виде создания и (или) поддержки организации технопарков [3].

Аналогичные нормы содержатся в Законе Республики Саха (Якутии) от 29 декабря 2008 г. № 179-IV «О развитии малого и среднего предпринимательства в Республике Саха (Якутия)» (п. 5 ч. 1 ст. 37), Законе Республики Тыва от 7 июля 2008 г. № 795 ВХ-2 (в ред. от 12 февраля 2009 г.) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Республике Тыва» [4] и др.

2. Довольно распространена практика правового регулирования основ организации и деятельности технопарков в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, посвященных инновационной деятельности.

Например, Законом Республики Башкортостан от 28 декабря 2006 г. (в ред. от 24 ноября 2008 г.) «Об инновационной деятельности в Республике Башкортостан» технопарки признаются объектом инновационной структуры, способствующей осуществлению инновационной деятельности в Республике (п. 6 ч. 1 ст. 1). В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 12.1 названного закона совершенствование научно-исследовательской и научно-технической деятельности образовательных организаций на основе развития научных школ по приоритетным направлениям науки и техники и необходимой для указанного развития инфраструктуры, развитие технополисов и технопарков является одним из направлений инновационной деятельности в образовании [5].

Согласно ч. 2 ст. 5 Закона Владимирской области от 5 апреля 1999 г. № 17-ОЗ (в ред. от 13 сентября 2006 г.) «О научно-технической политике и мерах государственной поддержки научной деятельности и инноваций во Владимирской области» Администрация области содействует развитию многообразия организационных форм рыночной инфраструктуры научной и инновационной деятельности, в том числе технопарков и технополисов [6].

В п. 7 ч. 1 ст. 3 Закона Иркутской области от 5 мая 2004 г. № 21-оз «Об областной государственной поддержке научно-технической и инновационной деятельности» содержится понятие инновационной инфраструктуры: организации, способствующие инновационной деятельности (инновационно-технологические центры, технологические инкубаторы, технопарки, учебно-деловые центры и другие специализированные организации) [7].

Закон Челябинской области от 26 мая 2005 г. № 383-ЗО (в ред. от 28 августа 2008 г.) «О стимулировании инновационной деятельности в Челябинской области» регламентирует, что инновационный технопарк — организация, объединяющая ресурсы научных, проектно-конструкторских, промышленных организаций, учебных заведений с целью создания материально-технической, сервисной, финансовой и иной базы для поддержки субъектов инновационной деятельности и коммерциализации инноваций [8].

В Республике Хакасия действует Концепция развития инновационной деятельности в Республике Хакасия на 2009—2015 гг., утвержденная Постановлением Правительства Республики Хакасия от 21 июля 2008 г. № 239, в которой под технопарком понимается объединение предприятий, осуществляющих ин-

новационную деятельность, имеющих целью создание общей системы экономико-правового и технического обслуживания, а также общей системы инвестирования и ведения инновационной деятельности [9].

Следует отметить, что *программно-целевой способ* правового регулирования организации и деятельности объектов инновационной инфраструктуры, к которым относятся и технопарки, весьма распространен в субъектах Российской Федерации. Некоторые программы носят узконаправленный характер. Например, в г. Москве действует городская целевая программа по обеспечению субъектов малого и среднего предпринимательства нежилыми помещениями на 2009—2011 гг., утвержденная постановлением Правительства Москвы от 16 декабря 2008 г. № 1153-пп, в которой, в частности, предусмотрено создание технопарков, многофункциональных деловых центров, бизнес-инкубаторов [10].

Есть примеры региональной практики подзаконного регулирования общих положений, связанных с деятельностью технопарков.

Например, в соответствии с п. 4 постановления Правительства Москвы от 24 декабря 2002 г. № 1038-ПП (в ред. от 2 ноября 2004 г.) «О поддержке инновационной деятельности субъектов малого предпринимательства Москвы» Правительством г. Москвы обеспечивается координация работы по созданию территориальных и отраслевых инновационных технопарков и иных организаций инфраструктуры поддержки инновационного предпринимательства [11].

Весьма интересным представляется законодательный опыт Новосибирской области.

В соответствии с ст. 1 Закона Новосибирской области от 15 декабря 2007 г. № 178-ОЗ (в ред. от 4 декабря 2008 г.) «О политике Новосибирской области в сфере развития инновационной системы» под технопарком понимается форма интеграции науки, образования, производства, малого и среднего предпринимательства и бизнеса, которая осуществляется на базе специализированного имущественного комплекса путем концентрации интеллектуальных, финансовых, консалтинговых, организационных и иных ресурсов и услуг, обеспечивающих успешную коммерциализацию и трансфер технологий субъектами инновационной деятельности [12]. Кроме того, создание и развитие технопарков в указанном законе регулируются отдельной статьей (ст. 11), в которой достаточно детально регламентируются вопросы организации и деятельности технопарков, условий государственной поддержки, аккредитации технопарков, указываются субъекты, осуществляющие свою деятельность в технопарках, и т. п.

3. В ряде субъектов Российской Федерации создание и деятельность технопарков регламентируется в *специальных законах*: Закон Республики Дагестан от 26 декабря 2008 г. № 63 «О технопарках в Республике Дагестан», Закон Республики Северная Осетия — Алания от 15 августа 2007 г. № 39-РЗ «О технопарках в Республике Северная Осетия — Алания», Закон Воронежской области от 5 июня 2006 г. № 43-ОЗ (в ред. от 6 февраля 2007 г.) «О технопарках в Воронежской области», Закон Кемеровской области от 2 июля 2008 г. № 55-ОЗ «О технопарках в Кемеровской области», Закон Оренбургской области от 5 мая 2008 г. № 2106/446-IV-ОЗ «О технопарках в Оренбургской области» [13].

В данных законах нашли отражение понятийный аппарат (технопарк, резидент технопарка, инфраструктура технопарка и др.), принципы и направления деятельности технопарков, задачи создания технопарков, присвоение и лишение статуса технопарка, формы государственной поддержки технопарков и т. д. Вместе с тем структура и содержание вышеназванных законов отличаются незначительно.

В указанных региональных законах технопарк рассматривается:

— во-первых, как форма организации инновационной деятельности научных организаций, проектно-конструкторских бюро, учебных заведений, организаций инновационной инфраструктуры, производственных предприятий или их подразделений, компактно располагающихся на обособленной территории (республики Дагестан, Северная Осетия — Алания, Воронежская и Оренбургская области);

— во-вторых, как форма совместной инновационной деятельности научных, проектно-конструкторских, образовательных организаций, промышленных предприятий (их подразделений), инвесторов и других участников рынка (Кемеровская область).

Таким образом, и в том и другом случае технопарки отнесены к объектам инновационной деятельности.

В качестве основных задач технопарков в указанных законах обозначены:

1) развитие научных исследований и разработок, внедрение результатов научной деятельности в производство;

2) стимулирование научно-технологической сферы для всестороннего использования производственного потенциала промышленных предприятий;

3) создание и развитие новых наукоемких технологий и организация производства конкурентоспособной продукции;

4) создание новых рабочих мест, повышение квалификации руководителей инновационных предприятий, специалистов наукоемких производств и организация инновационной деятельности;

5) развитие межрегиональных и международных связей в инновационной сфере;

6) сокращение сроков реализации инновационных проектов.

Кроме того, в ст. 2 Закона Кемеровской области «О технопарках в Кемеровской области» устанавливается цель создания технопарков — стимулирование социально-экономического развития Кемеровской области посредством продвижения инновационной культуры, ускорения коммерциализации рыночно-ориентированных разработок и проектов, создания и вывода на рынок наукоемкой продукции, а также интеграции инновационного бизнеса и научных организаций [14].

В законе также закреплены основные принципы государственной поддержки технопарков:

1) законность и гласность процедуры присвоения статуса технопарка;

2) публичность;

3) целевое направление использования мер государственной поддержки технопарков;

4) поддержание конкуренции;

5) обеспечение равного доступа организаций к получению государственной поддержки технопарков;

6) интеграция научной, научно-технической, образовательной и инновационной деятельности с целью обеспечения оптимального взаимодействия науки, образования и производства;

7) концентрация ресурсов, выделяемых на инновационную деятельность по приоритетным направлениям социально-экономического развития Кемеровской области;

8) стимулирование научной, научно-технической, образовательной и инновационной деятельности в Кемеровской области.

Направления деятельности технопарков определены в законах также исходя из понимания технопарков как элементов инновационной деятельности.

В анализируемых региональных законах устанавливается, что для реализации основных задач технопарк осуществляет деятельность по следующим направлениям:

1) выявление, отбор потенциально рыночно-эффективных инноваций с целью доведения их до опытных образцов и внедрения в производство;

2) разработка и реализация схем интеграции прикладной науки и производства;

3) информационное обеспечение инновационной деятельности, способствующее равному доступу к банкам и базам данных всех организаций, работающих в технопарке;

4) оказание сервисных услуг резидентам технопарка;

5) выявление и привлечение зарубежных наукоемких технологий для загрузки производств;

6) профессиональное и высококачественное проведение различных видов экспертиз;

7) производственно-технологическая поддержка создания конкурентоспособной высокотехнологичной продукции;

8) продвижение высокотехнологичной продукции на рынок;

9) подготовка и переподготовка кадров для инновационной деятельности в условиях рыночной экономики, включая целевое обучение для управления реализацией конкретных программ и проектов и др.

В Законе Кемеровской области направления деятельности технопарков не устанавливаются. Вместе с тем, в отличие от иных субъектов Российской Федерации, в которых действуют специальные законы о технопарках, в Кемеровской области определяются полномочия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти, а также комиссии по формированию технопарков в Кемеровской области, создаваемой Губернатором Кемеровской области (ст. 4—6).

Несколько отличаются условия присвоения статуса технопарка, регламентируемые в анализируемых региональных законах.

Так, в вышеназванных законах Республики Дагестан и Республики Северная Осетия — Алания в качестве дополнительных условий присвоения статуса технопарка устанавливаются: коммерческая реализуемость разрабатываемых проектов; применение стимулирующих мер для эффективной реализации инновационных проектов; равенство прав, обязанностей и ответственности всех субъектов ин-

новационной деятельности; системный подход при предоставлении комплекса необходимых сервисных услуг резидентам технопарка (ст. 4).

В рассматриваемых законах Оренбургской и Воронежской областей в качестве дополнительного условия предусматривается добровольное объединение всех участников проектов и необходимых ресурсов на взаимовыгодных условиях (ч. 2 ст. 4), а в законе Кемеровской области наряду с условиями присвоения статуса технопарка в ст. 8 закреплены условия присвоения статуса резидента технопарка.

В Воронежской области данный вопрос решается на уровне *подзаконного регулирования*. В частности, критерии присвоения или лишения статуса резидента технопарка для предоставления ему государственной областной поддержки закреплены в приложении 3 к постановлению Администрации Воронежской области от 14 декабря 2006 г. № 1028 «Об организации и развитии технопарков в Воронежской области» [15].

Кроме того, названным постановлением утверждены форма и порядок ведения единого реестра технопарков в Воронежской области.

В анализируемых законах детально регламентируется процедура присвоения и лишения (утраты) статуса технопарка и способы оказания государственной поддержки технопаркам.

Как показал анализ основных положений региональных законов субъектов Российской Федерации, предмет их регулирования незначителен по своему объему. Регулирование отдельных вопросов, связанных с функционированием технопарков, осуществляется в иных нормативных правовых актах. Например, в Кемеровской области действует Закон Кемеровской области от 26 ноября 2008 г. № 101-ОЗ «О налоговых льготах субъектам инвестиционной, инновационной и производственной деятельности, управляющим организациям технопарков, резидентам технопарков», в соответствии с которым управляющие организации технопарков освобождаются от уплаты налога на имущество организации; ставка налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет, снижается с 18 до 13,5 процента (ст. 3). Аналогичные льготы установлены и для резидентов технопарков (ст. 4) [16].

Согласно ст. 1 Закона Воронежской области от 12 марта 2007 г. № 21-ОЗ «О ставках налога на прибыль резидентов технопарков на территории Воронежской области» [17] ставка налога на прибыль организаций для резидентов технопарков также уменьшена до 13,5 процента.

В региональной практике встречаются примеры правового регулирования организации и деятельности технопарков на подзаконном уровне. Так, в Свердловской области действует Положение о технопарках, создаваемых на земельных участках, находящихся в государственной собственности, расположенных на территории Свердловской области, утвержденное постановлением Правительства Свердловской области от 8 июля 2003 г. № 410-ПП (в ред. от 12 ноября 2008 г.) [18].

Положение регулирует отношения между арендодателем и арендатором земельного участка, находящегося в государственной собственности, расположенном на территории Свердловской области, по поводу взимания арендной платы в случае создания технопарка на предоставленном в аренду земельном участке (п. 1). Под технопарком в контексте названного положения понимается обособленный земельный участок (либо часть земельного участка), предоставленный в аренду промышленной, научно-исследовательской, образовательной организации, с расположенными на нем зданиями, строениями, сооружениями, на котором осуществляется деятельность в сфере научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, опытного и мелкосерийного производства (п. 2).

Несмотря на достаточно узко определенный предмет правового регулирования, в положении устанавливаются цели создания технопарка (п. 5 гл. 2):

— содействие развитию научно-технических предприятий;

— стимулирование научных разработок в сфере промышленности, транспорта и связи информационно-вычислительного обслуживания;

— рациональное использование земельных участков.

В гл. 2 положения также обозначены функции управляющей компании технопарка, которая привлекает и размещает научно-технические предприятия на земельном участке с соблюдением плана развития территории промышленной, научно-исследовательской, образовательной организации; получает от научно-технических предприятий бизнес-планы и осуществляет контроль за соответствием вида

деятельности научно-технических предприятий представленным бизнес-планам; предоставляет научно-техническим предприятиям услуги по охране территории технопарка, водо-, тепло-, энергоснабжению и водоотведению; создает инновационно-технологический, учебный, консультационный, информационный, маркетинговый центры, оказывающие специализированные услуги по направлениям их деятельности.

Анализ правового регулирования на федеральном и региональном уровнях организации и функционирования технопарков позволяет сделать вывод о допустимости регламентации указанных вопросов в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации с учетом положений федерального законодательства.

Субъект Российской Федерации самостоятельно осуществляет выбор формы правового акта, в котором регулируются вопросы, связанные с деятельностью технопарков, с учетом направленности реализуемых региональных целевых программ (инновационных, инвестиционных, поддержки малого и среднего предпринимательства и т. п.). Кроме того, субъект Российской Федерации вправе самостоятельно определять виды и объем государственной поддержки деятельности технопарков на своей территории исходя из финансовой обеспеченности инвестиционных и инновационных региональных программ.

1. СЗ РФ. 2007. № 31, ст. 4006; № 43, ст. 5084; 2008. № 30, ч. 1, ст. 3615; ч. 2, ст. 3616; 2009. № 31, ст. 3923.
2. Там же. 2007. № 53, ст. 6603; 2009. № 5, ст. 634; № 12, ст. 1429; № 41, ст. 4784.
3. Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 70.
4. Якутские ведомости. 2009. 4 февр.; Тувинская правда. 2008. 28 авг.
5. Республика Башкортостан. 2007. 9 янв.
6. Владимирские новости. 1999. 13 апр.
7. Вост.-Сиб. правда. 2004. 19 мая.
8. Южноуральская панорама. 2005. 9 июня.
9. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. Спецвыпуск. Ч. 3.
11. Там же. 2003. № 3.
12. Советская Сибирь. 2008. 15 янв.
13. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
14. Кузбасс. 2008. 4 июля.
15. Молодой коммунар. 2006. 19 дек.
16. Кузбасс. 2008. 28 нояб.
17. Молодой коммунар. 2007. 17 марта.
18. Областная газета. 2003. 12 июля.

Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент
М.Н. Кузьмина, кандидат юридических наук, доцент

# Некоторые проблемы правовой регламентации бюджетной ответственности

Человечество не придумало лучшего способа управления обществом, чем управлять с помощью денег [1], а основные денежные потоки проходят через бюджеты разных уровней бюджетной системы Российской Федерации. Известно, что в современной бюджетной системе существуют «черные дыры», куда проваливаются средства бюджета при всей внешней обоснованности и законности проводимых бюджетных расходов [2]. В связи с этим включение в Бюджетный кодекс Российской Федерации [3] норм об ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации было, несомненно, обоснованным и своевременным.

Вместе с тем современное регулирование вопросов привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации далеко не идеально. Прежде всего, нуждается в доработке дефиниция «нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации». В соответствии со ст. 281 БК РФ неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного указанным кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации признается нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения. Таким образом, данный вид правонарушений увязывается лишь с неисполнением положений БК РФ. Однако к бюджетному законодательству Российской Федерации, согласно ст. 2 БК РФ, относятся: БК РФ, принятые в соответствии с ним федеральные законы о федеральном бюджете, федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, иные федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующие бюджетные отношения, указанные в ст. 1 БК РФ. Поэтому представляется более правильным в ст. 281 БК РФ установить, что нарушение бюджетного законодательства — это неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного бюджетным законодательством Российской Федерации порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за которое предусмотрено применение к нарушителю мер принуждения.

Виды нарушений бюджетного законодательства определяются в Части IV БК РФ. Так, в ст. 283 БК РФ даны основания применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации. Анализ указанных положений свидетельствует, что в этот перечень в соответствии с требованиями практики включены правонарушения, наиболее часто встречающиеся при применении бюджетного законодательства и порождающие серьезные последствия как для бюджетной системы, так и экономики в целом, — это нецелевое использование бюджетных средств, неперечисление или неполное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств, открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории учреждений Центрального банка Российской Федерации, имеющих возможность обслуживать счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и другие. Всего в БК РФ перечисляется

23 вида правонарушений, при этом БК РФ и федеральные законы могут предусматривать иные основания применения мер принуждения.

Для того чтобы за данные виды правонарушений применить меры ответственности, необходимо определить их состав. Однако содержание положений Части IV БК РФ свидетельствует о том, что не все нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, названные в ст. 283 БК РФ как основания применения мер принуждения, сформулированы в виде самостоятельных составов. Например, не раскрываются составы и не предусматриваются меры ответственности за такие правонарушения, как:

— несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг (абзац двадцатый ст. 283 БК РФ);

— несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга, установленных БК РФ (абзац двадцать первый ст. 283 БК РФ);

— открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории учреждений Банка России, имеющих возможность обслуживать счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (абзац двадцать второй ст. 283 БК РФ);

— несвоевременное или неполное исполнение судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджета бюджетной системы Российской Федерации (абзац двадцать четвертый ст. 283 БК РФ).

Необходимо отметить, что некоторые виды правонарушений, упомянутых в ст. 283 БК РФ, в последующем объединяются в один состав правонарушения. Примером может служить ст. 293 БК РФ, раскрывающая состав правонарушения — «неперечисление либо несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств», в то время как в ст. 283 БК РФ названы три разных основания для применения мер принуждения: неперечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств (абзац четвертый); неполное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств (абзац пятый); несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств (абзац шестой). В ст. 294 БК РФ «Несвоевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до получателей бюджетных средств» объединяется два названных в ст. 283 БК РФ самостоятельных вида правонарушений — несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о бюджетных ассигнованиях (абзац восьмой) и несвоевременное доведение до получателей бюджетных средств уведомлений о лимитах бюджетных обязательств (абзац девятый).

Вызывает возражение формулировка правонарушения, закрепленного в абзаце втором ст. 283 БК РФ, «неисполнение закона (решения) о бюджете», поскольку в ней нет правовой определенности и она устанавливает общий объект правонарушения, а именно всю совокупность норм, включенных в закон (решение о бюджете). Норма, сформулированная таким образом, будет носить общий характер, что допустит за совершение одного и того же правонарушения применение мер принуждения по разным основаниям, предусматривающим различные санкции. Требование определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционных принципов равенства и справедливости, поскольку иное не может обеспечить ее единообразное применение, не исключает неограниченное усмотрение в правоприменительной практике и, следовательно, неизбежно ведет к произволу [4]. Эта позиция находит подтверждение и в судебной практике [5].

Встречаются и редакционные несовпадения в формулировании оснований применения мер принуждения за нарушение законодательства Российской Федерации в ст. 283 БК РФ и видов правонарушений в статьях БК РФ, раскрывающих составы отдельных правонарушений. Так, в абзаце одиннадцатом ст. 283 БК РФ упоминается такой вид правонарушения, как несоответствие бюджетной росписи закону (решению) о бюджете, а в ст. 295 БК РФ раскрывается состав — «несоответствие бюджетной росписи расходам, утвержденным бюджетом». Абзацу тринадцатому ст. 283 БК РФ — «несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации» — не вполне соответствует формулирование состава правонарушения, определенного в ст. 303 БК РФ — «несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов»; абзацу двенадцатому ст. 283 БК РФ «несоответствие уведомлений о бюджетных

ассигнованиях, уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи» — формулировке ст. 296 БК РФ «несоответствие уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств бюджетной росписи».

Следует отметить, что в Части IV БК РФ раскрываются составы правонарушений, не упомянутых в перечне оснований для применения мер принуждения, изложенном в ст. 283 БК РФ. Так, не нашли своего отражения в ст. 283 БК РФ такие самостоятельные составы правонарушений, как:

— невозврат либо несвоевременный возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе (ст. 290 БК РФ);

— неперечисление либо несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе (ст. 291 БК РФ);

— предоставление бюджетных кредитов, бюджетных ссуд с нарушением установленного порядка (ст. 298 БК РФ);

— предоставление бюджетных инвестиций с нарушением установленного порядка (ст. 299 БК РФ);

— предоставление государственных или муниципальных гарантий с нарушением установленного порядка (ст. 300 БК РФ);

— осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка (ст. 301 БК РФ);

— нарушение запрета на размещение бюджетных средств на банковских депозитах либо передачу их в доверительное управление (ст. 302 БК РФ);

— несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление бюджетных средств на лицевые счета получателям бюджетных средств (ст. 305 БК РФ).

За нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации применяются меры, перечисленные в ст. 282 БК РФ: предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса; блокировка расходов; изъятие бюджетных средств; приостановление операций по счетам в кредитных организациях; наложение штрафа; начисление пени. Данный перечень является открытым, поскольку установлено, что к нарушителям бюджетного законодательства могут применяться и иные меры в соответствии с БК РФ и федеральными законами.

Анализ положений Части IV БК РФ показывает, что при формулировании санкций за большинство нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации используется отсылка к иным нормативным правовым актам: в ст. 289, 290, 291, 301 БК РФ — к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях [6]; в ст. 289, 293, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303 БК РФ — к Уголовному кодексу Российской Федерации [7]. Кроме того, при определении санкций за некоторые правонарушения в БК РФ делается отсылка к утратившему в настоящее время силу Кодексу РСФСР об административных правонарушениях [8] — ст. 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 302, 303, 304, 305, 306.

Административная ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации устанавливается гл. 15 КоАП РФ «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг», в которой предусмотрены следующие составы правонарушений в бюджетной сфере — «нецелевое использование бюджетных средств» (ст. 15.14), «нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе» (ст. 15.15), «нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами» (ст. 15.16). Кроме того, за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, составы которых раскрываются в ст. 292, 294 БК РФ, можно применить ст. 19.7 КоАП РФ, устанавливающую административную ответственность за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде.

В уголовном законодательстве Российской Федерации предусматриваются санкции только за такие виды бюджетных правонарушений, как «нецелевое расходование бюджетных средств» (ст. 285.1 УК РФ), «нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов» (ст. 285.2 УК РФ).

Вследствие таких несоответствий БК РФ, КоАП РФ и УК РФ штраф, как санкция за большинство нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации, вообще не применяется, что вряд ли оправданно.

В некоторых регионах России была предпринята попытка установить административную ответственность за нарушение бюджетного законодательства законами субъекта Российской Федерации. При этом, как правило, были воспроизведены положения ст. 15.14—15.16 КоАП РФ [9]. В ряде случаев законами субъектов Российской Федерации устанавливалась административная ответственность за деяния, предусмотренные ст. 283 БК РФ и упомянутые в ст. 289—303 БК РФ, а также за деяния, которые в соответствии со ст. 283 БК РФ не являются основаниями применения мер принуждения [10].

Согласно позиции прокуратуры Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, подобная региональная практика является превышением нормотворческих полномочий субъектов Российской Федерации, поскольку требования, предъявляемые к использованию бюджетных средств, государственных внебюджетных фондов, срокам возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе, срокам перечисления платы за пользование бюджетными средствами независимо от уровня бюджетной системы Российской Федерации и другие требования регламентированы федеральным законом — БК РФ. К ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (ч. 1 ст. 1.1, п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ) [11]. Кроме того, Пленум Верховного Суда Российской Федерации особо указал, что нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не могут устанавливаться санкции (меры ответственности) за нарушения бюджетного и налогового законодательства [12]. В результате этого во многих субъектах Российской Федерации законодательные акты, раскрывающие составы административных правонарушений в бюджетной сфере и устанавливающие меры ответственности, утратили силу.

Вместе с тем подобная практика не вполне согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, указавшего, что субъект Российской Федерации вправе установить, какой из региональных органов исполнительной власти осуществляет юрисдикционные полномочия в случае совершения в отношении средств регионального и местного бюджетов административных правонарушений, предусмотренных ст. 15.14—15.16 КоАП РФ [13]. Полагаем, что окончательно решить данную проблему может только Конституционный Суд Российской Федерации при повторном рассмотрении указанных вопросов.

Вызывает возражение размер установленных федеральными законами санкций за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации. Несмотря на то, что штрафные санкции по КоАП РФ в 2007 г. были пересмотрены (за нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов на должностных лиц налагается штраф в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей, на юридических лиц — от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; за нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе, — на должностных лиц в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей, на юридических лиц — от сорока тысяч до ста тысяч рублей; за нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами — на должностных лиц в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей, на юридических лиц — от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей), эффективность их применения попрежнему невелика. На практике, на наш взгляд, не всегда учитываются в полной мере последствия нецелевого использования бюджетных средств или невозврата бюджетных кредитов, вследствие чего штраф иногда бывает неоправданно высок для конкретных нарушителей, а иногда, наоборот, — ничтожен по сравнению с ущербом. Возможно, следовало бы за указанные выше нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации устанавливать штраф в процентном отношении к сумме невозвращенных в бюджет средств либо изымать полученную в результате использования данных финансовых ресурсов прибыль.

Большое практическое значение имеет надлежащая правовая регламентация системы органов, применяющих меры принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, и их полномочий. Данным вопросам в БК РФ посвящаются ст. 284, 284.1, которые также не лишены недостатков. Так, в ст. 284 БК РФ, устанавливающей полномочия федеральных органов исполнительной власти в области применения мер при-

нуждения за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, определены полномочия руководителей федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, полномочия руководителей Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Вместе с тем отдельно в данной статье не определены полномочия руководителя Министерства финансов Российской Федерации, имеющего право в соответствии с п. 3 ст. 231 БК РФ осуществлять блокировку расходов федерального бюджета на любом этапе его исполнения, а в соответствии со ст. 282 БК РФ блокировка расходов отнесена к мерам, применяемым к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации. Кроме того, согласно ст. 24 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» [14] при неоднократном неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний Счетной палаты Коллегия Счетной палаты может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций, что также в соответствии со ст. 282 БК РФ является мерой принуждения.

С принятием БК РФ, в состав которого была включена Часть IV, возникла научная полемика по поводу видов юридической ответственности и выделения в качестве самостоятельного вида юридической ответственности — финансовой ответственности [15], бюджетной ответственности [16]. В научной литературе, наряду с терминами «нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации», «ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации», применяются термины «бюджетное правонарушение» и «бюджетная ответственность» [17]. Полагаем, что действительно можно говорить о некой специфике правонарушений в бюджетной сфере, о специфических санкциях — все это указывает на появившуюся тенденцию выделения особого вида юридической ответственности — бюджетной ответственности. Однако в данном случае обращает на себя внимание отсутствие в БК РФ соответствующих процессуальных норм.

Как показало проведенное исследование, в настоящее время в сфере применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации существует множество проблем. Нуждаются в переработке нормы, регламентирующие понятие и виды бюджетных правонарушений, устанавливающие санкции за их совершение, требуется согласование положений бюджетного, административного и уголовного законодательства. Учитывая характер последствий бюджетных правонарушений и их влияние на экономику государства, полагаем целесообразным более детальное регулирование в Части IV БК РФ процедурных вопросов привлечения к ответственности (по аналогии с Разделом IV НК РФ [18]).

Другой проблемой является тот факт, что многие должностные лица, наделенные властными полномочиями, занимаются вопреки закону предпринимательской деятельностью. Используя свое должностное положение, они нередко способствуют в получении определенной организацией бюджетных средств как на возвратной (в форме бюджетного кредита), так и на безвозвратной основах (например, в качестве субсидий). Довольно остро в России стоит и проблема коррупции, что является не только проблемой бюджетного права и требует принятия комплексных мер.

Таким образом, включение в БК РФ норм, регламентирующих ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, несомненно, следует рассматривать как «шаг вперед», однако правовое регулирование в данной сфере необходимо совершенствовать.

---

1. *Горбунова О.Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 12.

2. См.: *Запольский С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права : монография. М., РАП, Эксмо, 2008. С. 137.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 9 апр. 2009 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823. Далее — БК РФ.

4. См.: *Арбатская Ю.В., Давыдова М.А.* Проблемы установления административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства законами субъектов Российской Федерации // Акад. юрид. журн. 2007. № 3. С. 24—31.

5. См.: Постановление Конституционного Суда Республики Марий Эл от 8 апреля 2004 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. № 3-п по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой // Там же.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 9 февр. 2009 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1. Далее — КоАП РФ.

7. Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июня 2006 г. № 63-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 13 февраля 2009 г.) // СЗ РФ. 2006. № 25, ст. 2954. Далее — УК РФ.

8. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 2004 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27, ст. 909. Утратил силу.

9. См., например: Закон Томской области от 10 сентября 2003 г. № 108-ОЗ «Об административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства Томской области» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. 2003. № 22. Утратил силу.

10. См., например, ст. 71 Закона Республики Алтай от 24 июня 2003 г. № 12-8 «Об административных правонарушениях в Республике Алтай» (Звезда Алтая. 2003. № 112). Статья утратила силу.

11. См., например: определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 мая 2008 г. № 58-Г08-5 «Об оставлении без изменения решения Хабаровского краевого суда от 04.03.2008, которым удовлетворено заявление о признании недействующим Закона Хабаровского края «Об административной ответственности в области бюджетного законодательства» от 26.12.2007 № 178». Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 ноября 2008 г. № 44-Г08-37 «Об оставлении без изменения решения Пермского краевого суда от 26.08.2008, которым частично удовлетворено заявление о признании недействующим Закона Пермского края «Об административных правонарушениях» от 01.11.2007 № 139-ПК» // Там же.

12. См. подп. «г» п. 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (Рос. газ. 2007. 8 дек.).

13. См. подробнее: *Арбатская Ю.В., Давыдова М.А.* Проблемы установления административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства законами субъектов Российской Федерации. С. 26.

14. О Счетной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 9 февр. 2009 г.) // СЗ РФ. 1995. № 3, ст. 167.

15. См., например: *Комягин Д.Л.* Бюджетно-правовая ответственность как подвид финансово-правовой ответственности: виды, классификация особенности // Финансовое право. 2006. № 10. С. 2—8.

16. См., например: *Маркелова Ф.В.* Ответственное использование бюджетных средств как позитивная составляющая бюджетно-правовой ответственности // Финансовое право. 2006. № 4. С. 18—21.

17. *Болтинова О.В.* Бюджетное право. М., 2005. С. 167—174.

18. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 17 марта 2009 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3824.

Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук

# Минимальная заработная плата в субъектах Российской Федерации: проблемы и практика правового регулирования

Федеральным законом от 1 октября 2003 г. № 127-ФЗ «О внесении изменения и дополнений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» [1] было разрешено вводить более высокие гарантии по минимальной оплате труда в субъектах Российской Федерации, кроме тех субъектов Федерации, которые получают дотации из федерального бюджета. Однако данная мера еще более усугубила различия в уровне жизни регионов России. Так, в Московской области с 1 января 2006 г. минимальная заработная плата в реальном секторе экономики была установлена на уровне регионального прожиточного минимума (II квартал 2006 г. — 4 290 рублей), 87 процентов предприятий выполняли эти обязательства. В Москве по трехстороннему соглашению минимальный размер оплаты труда с 1 мая 2006 г. составлял 4 100 рублей, а с 1 сентября — 4 900. В 2007 г. с 1 мая городской минимум оплаты труда достиг 5 400 рублей [2]. Для сравнения необходимо отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» (с последующими изменениями) минимальный размер оплаты труда в 2006 г. составил 800 рублей в месяц, а с 1 мая 2006 г. он был увеличен до 1 100.

Следует констатировать, что процесс установления минимальной заработной платы в субъектах Российской Федерации начался давно, еще до принятия ТК РФ. В частности, в столице был принят Закон г. Москвы от 7 декабря 2001 г. № 69 «О городском минимуме оплаты труда» [3]. В нем предусматривалось, что работодатели г. Москвы должны были платить работающим с января 2002 г. не менее 1 100 рублей в месяц, а с сентября 2002 г. — не менее 1 270 (в 2002 г. минимальный размер оплаты труда, определенный федеральным законом, составлял сначала 300 рублей в месяц, а затем 450).

Вокруг данного закона разгорелись споры [4]. В ходе судебного разбирательства по обращению прокурора г. Москвы закон был признан противоречащим федеральному законодательству, недействующим и не подлежащим применению со дня вступления в силу [5]. По мнению прокурора, федеральное законодательство, установив пределы регулирования по вопросам труда работников, не предоставило субъектам Российской Федерации права на определение минимума оплаты труда, который федеральным законодательством уже установлен, следовательно, субъект Российской Федерации был не вправе устанавливать иной гарантированный минимум оплаты труда. Эту точку зрения воспринял суд г. Москвы и Верховный Суд Российской Федерации.

Представляется, что правовые доводы, изложенные в определении Верховного Суда Российской Федерации, являются небесспорными. Суд совершенно обоснованно указал, что в соответствии с ч. 1 ст. 6 ТК РФ к ведению федеральных органов государственной власти в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений относится принятие обязательных для применения на всей территории Российской Федерации федеральных законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих в том числе: основные направления государственной политики в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; обеспечиваемый государством уровень трудовых прав, свободы и гарантий работникам (включая дополнительные гарантии отдельным категориям работников); основы социального партнерства; порядок ведения коллективных переговоров, заключения и

изменения коллективных договоров и соглашений.

В ч. 2 ст. 6 ТК РФ предусматривается, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, по вопросам, не отнесенным к полномочиям федеральных органов государственной власти. Статьей 133 ТК РФ предусмотрено, что минимальный размер оплаты труда устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом и не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека.

В то же время указанные правовые аргументы не подтверждают невозможность устанавливать минимальный размер оплаты труда в субъектах Российской Федерации на определенных условиях на тот период времени. Субъекты Российской Федерации не посягают в данном случае на полномочия федерального уровня по установлению минимального размера оплаты труда на всей территории Российской Федерации, а предусматривают свои правила применительно к определению минимального размера оплаты труда в конкретном субъекте Федерации.

В юридической литературе высказано мнение о том, что до принятия Федерального закона от 1 октября 2003 г. «О внесении изменения и дополнений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» субъектам Федерации не разрешалось самостоятельно изменять минимальный размер оплаты труда на своей территории, в том числе и в сторону его увеличения [6]. Как представляется, в трудовом законодательстве не было запрета для субъектов Российской Федерации, с учетом их государственно-правового статуса, предоставлять более высокие трудовые гарантии на своей территории за счет собственных бюджетных средств. В соответствии с ч. 2 ст. 6 ТК РФ органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, по вопросам, не отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти. При этом более высокий уровень трудовых прав и гарантий работникам по сравнению с установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, приводящий к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов, обеспечивается за счет бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Законы о более высоком минимальном размере оплаты труда принимались в Республике Татарстан [7], Свердловской области [8] и других субъектах Федерации. Эти законы были признаны утратившими силу уже после вступления в силу ТК РФ*. Широкого распространения подобные законы не получили из-за отсутствия, прежде всего, достаточных бюджетных средств и, как представляется, равнодушного отношения органов исполнительной власти отдельных регионов к проблемам уровня жизни населения. Данный спор сегодня бесполезен, так как в федеральном законодательстве указанная проблема уже разрешена. Однако итог спора имеет большие правовые последствия и влияет на решение вопроса об объеме полномочий субъектов Российской Федерации в сфере регулирования трудовых отношений и возможности установления субъектами Российской Федерации региональных социальных стандартов в сфере труда.

Запрос Московской городской Думы в Конституционный Суд Российской Федерации от 30 декабря 2002 г. о подтверждении конституционности Закона г. Москвы от 7 декабря 2001 г. «О городском минимуме оплаты труда» в части компетенции города Москвы как субъекта Российской Федерации устанавливать более высокий уровень прав и гарантий работникам по сравнению с федеральным регулированием оставлен без рассмотрения. Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации изменения, внесенные в октябре 2003 г. в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда», подтвердили право субъектов Российской Федерации устанавливать в своих законах более высокий размер минимальной заработной платы. Поэтому основания, в связи с которыми оспариваемый закон был признан не подлежащим применению, отсутствуют, а поставленные заявителем вопросы о пределах законодательных полномочий субъекта Российской Федерации в данной сфере разрешены законодательным путем, поэтому запрос Мос-

* Закон Республики Татарстан был признан утратившим силу только в конце 2002 г. Законом Республики Татарстан от 18 декабря 2002 г. № 28 ЗРТ [9]. Закон Свердловской области действовал и после вступления в силу Трудового кодекса. Он был признан утратившим силу только в 2004 г. Областным законом Свердловской области от 27 мая 2004 г. № 5-ОЗ [10].

ковской городской Думы по смыслу п. 2 части первой ст. 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» во взаимосвязи с частью первой ст. 85 названного закона не являются допустимыми и, следовательно, производство по делу подлежит прекращению [11].

В то же время судебная система страны так и не дала четкого ответа на вопрос о том, имеют ли право субъекты Федерации с учетом своего конституционно-правового статуса и действовавшего на тот период трудового законодательства (в отсутствие Федерального закона от 1 октября 2003 г. № 127-ФЗ «О внесении изменения и дополнений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда») устанавливать более высокий размер минимальной заработной платы на территории своего субъекта Федерации. Ответ на этот вопрос представляется очевидным, если вспомнить, что трудовое законодательство в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ТК РФ устанавливает только основные минимальные государственные гарантии по оплате труда [12].

Федеральным законом от 20 апреля 2007 г. № 54-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации» [13] в ТК РФ введена ст. 133.1, регулирующая установление размера минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации. С 1 сентября 2007 г. минимальная заработная плата в субъекте Российской Федерации устанавливается региональным соглашением с учетом социально-экономических условий и величины прожиточного минимума, определенного в субъекте Российской Федерации для трудоспособного населения. Более того, он может устанавливаться для лиц, работающих на территории соответствующего субъекта Федерации, за исключением работников организаций, финансируемых из федерального бюджета, поскольку региональный минимум заработной платы должен обеспечиваться за счет средств региональных и муниципальных бюджетов, внебюджетных средств, а также средств, получаемых от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Для работников организаций, финансируемых из федерального бюджета, гарантированным минимальным размером заработной платы стали базовые оклады, базовые ставки заработной платы по профессиональным квалификационным группам, упоминание о которых содержится в ст. 144, а определение их — в ст. 129 ТК РФ. В то же время региональные различия в условиях труда через механизм базовых ставок и окладов учесть невозможно. Размеры районных коэффициентов, установленные еще Советом Министров РСФСР, также не могут сгладить региональные различия в условиях труда. Представляется, что решение законодателя о нераспространении регионального минимума заработной платы на работников организаций, финансируемых из федерального бюджета, ставит в неравные условия работающих на одной территории с одинаковыми природно-климатическими условиями, с одним уровнем обеспеченности социально-культурными услугами и единым уровнем цен.

В юридической литературе справедливо отмечается, что когда минимальный размер заработной платы в регионе будет превышать установленный федеральным законом минимальный размер оплаты труда (а в другом случае установление заработной платы в субъектах Российской Федерации не имеет смысла), то работники организаций, финансируемых из федерального бюджета, окажутся в неравном положении [14].

В Федеральном законе от 20 апреля 2007 г. № 54-ФЗ ничего не сказано о соотношении минимального размера оплаты труда, установленного на федеральном уровне, и прожиточного минимума. В нем лишь предусматривается, что размер минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации устанавливается с учетом социально-экономических условий и величины прожиточного минимума. Если в ст. 133 ТК РФ предусмотрено, что минимальный размер оплаты труда устанавливается на всей территории Российской Федерации федеральным законом и не может быть ниже прожиточного минимума трудоспособного населения, то логика подсказывает, что такая же формула могла быть и на уровне субъектов Федерации. Иными словами, минимальная заработная плата в субъектах Российской Федерации могла устанавливаться законами субъектов Федерации и при этом она не должна быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения, установленного в субъекте Российской Федерации. Представляется, что только при таком подходе минимальная заработная плата

будет выполнять воспроизводственную функцию рабочей силы и функцию межотраслевого минимального государственного социального стандарта на уровне субъекта Российской Федерации.

В условиях, когда минимальная заработная плата дифференцируется по субъектам Российской Федерации, возникает необходимость уточнения ст. 133 ТК РФ. Следует говорить не просто о едином минимальном размере оплаты труда на всей территории Российской Федерации, а о минимальном размере оплаты труда в целом по Российской Федерации, а также в субъектах Российской Федерации. В связи с этим ч. 1 ст. 133 ТК РФ логично было бы изложить в следующей редакции: «Минимальный размер оплаты труда в целом по Российской Федерации устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом и не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения, установленного в целом по Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Что касается новой статьи ТК РФ — 133.1 «Установление размера минимальной заработной палаты в субъекте Российской Федерации», дополненной Федеральным законом от 20 апреля 2007 г. № 54-ФЗ, то следует отметить, что в российском трудовом праве ранее не было аналога данной правовой норме. На это обстоятельство справедливо указывает Н.Н. Брюховецкий [15]. В соответствии со ст. 133.1 ТК РФ разработка проекта регионального соглашения о минимальной заработной плате и заключение указанного соглашения осуществляются трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений соответствующего субъекта Российской Федерации. В связи с этим роль и значение трехсторонних комиссий субъектов Российской Федерации по регулированию социально-трудовых отношений возрастает.

При подготовке региональных соглашений субъектам Российской Федерации необходимо предусматривать размер минимальной заработной платы в регионе выше, чем он установлен Федеральным законом, иначе региональные соглашения в части оплаты труда не будут иметь правовых последствий для работающих в регионе.

Минимальный размер заработной платы в субъекте Российской Федерации необходимо соотносить не только с интересами граждан через учет величины прожиточного минимума трудоспособного населения, как это вытекает из ст. 133.1 ТК РФ, но и с интересами работодателей: если его величина будет завышена, то бизнес в регионе не станет развивать производство и инвестировать финансовые средства. Кроме того, важно, чтобы не было занижено соотношение между размерами минимальной и средней заработной платы. В послереформенной России соотношение даже между федеральными размерами минимальной и средней заработной платы было очень низким — не поднималось выше 10 процентов, а в 1999—2000 гг. составляло всего около 5 процентов. В Европе оно колеблется от 32 процентов в Испании до 71 процента в Италии [16].

В литературе высказано мнение, что в условиях значительной межотраслевой дифференциации заработков форсированное доведение минимального размера оплаты труда до величины прожиточного минимума будет трудно реализовать во многих организациях машиностроения, жилищно-коммунального хозяйства, легкой промышленности и сельского хозяйства, где среднемесячная зарплата значительно ниже среднего уровня по экономике. В наиболее сложной ситуации могут оказаться организации различных отраслей, расположенные в регионах с наиболее низким уровнем оплаты труда: республиках Марий Эл, Мордовия, Дагестан, Адыгея, Алтай, Брянской, Ивановской, Тамбовской областях и других субъектах Российской Федерации [17].

С 1 сентября 2007 г.* в субъектах Российской Федерации начался процесс заключения региональных соглашений о минимальной заработной плате.

Обзор этих соглашений показал, что в субъектах Федерации наблюдаются различные подходы к названию данных документов в зависимости от применяемой терминологии, а также в зависимости от сроков, на которые заключаются соглашения. В отдельных случаях региональные соглашения имеют особый предмет регулирования, что также отражается в их названии.

* 1 сентября 2007 г. вступил в силу Федеральный закон от 20 апреля 2007 г. № 54-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым в ТК РФ была введена ст. 133.1 об установлении минимальной заработной платы в субъектах Российской Федерации региональными соглашениями.

В одних субъектах Российской Федерации соглашения о минимальной заработной плате называются в точном соответствии с терминологией, содержащейся в ТК РФ, а именно: региональные соглашения о минимальной заработной плате в конкретном субъекте Российской Федерации. Среди таких субъектов Федерации следует назвать город Санкт-Петербург, Кабардино-Балкарскую Республику, республики Саха (Якутия), Тыва, Ленинградскую, Калининградскую, Иркутскую, Рязанскую, Томскую, Тульскую, Тюменскую, Челябинскую области, Краснодарский, Красноярский края, Ямало-Ненецкий автономный округ.

В других субъектах Российской Федерации данный правовой акт называется соглашением о минимальной заработной плате в конкретном субъекте Федерации (город Москва, республики Башкортостан, Карелия, Татарстан, Мордовия, Марий Эл, Хакасия, Чувашская Республика, Московская, Амурская, Архангельская, Курская, Магаданская, Мурманская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Тверская, Калужская области, Хабаровский край). В Тамбовской области заключено региональное соглашение между органами государственной власти Тамбовской области, областными объединениями работодателей и областными объединениями профсоюзов «О минимальной заработной плате в Тамбовской области» [18]. В Оренбургской области — Соглашение между Правительством Оренбургской области, объединениями работодателей Оренбургской области, объединениями организаций профсоюзов Оренбургской области о минимальной заработной плате в Оренбургской области на 2008 год [19]. В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре рассматриваемый документ носит название «Трехстороннее соглашение «О минимальной заработной плате в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» [20].

Особый предмет соглашений можно отметить в Курганской и Амурской областях. Так, в Курганской области соглашение названо «О поэтапном доведении размера минимальной заработной платы в Курганской области до уровня прожиточного минимума» (с изменениями, внесенными Соглашением между Федерацией профсоюзов Курганской области, Правительством Курганской области, Курганским региональным объединением работодателей «Союз промышленников и предпринимателей» от 5 декабря 2008 г.) [21]. В Амурской области заключено соглашение «О минимальной заработной плате в Амурской области для работников внебюджетной сферы» [22].

Структура большинства соглашений (с некоторыми вариациями) содержит следующие разделы: предмет соглашения, размер минимальной заработной платы, обязательства сторон, порядок присоединения к соглашению, ответственность сторон, срок и сфера действия соглашения (действие соглашения), контроль за исполнением соглашения. В отдельных субъектах Российской Федерации соглашения имеют простую структуру (например, Тульская, Калужская, Иркутская области, Республика Тыва и др.).

Часть соглашений заключены на определенный срок, обычно год, о чем имеется указание в названии. Например, вышеупомянутое соглашение «О минимальной заработной плате в Оренбургской области на 2008 год», региональное соглашение от 31 октября 2008 г. «О минимальной заработной плате в Томской области на 2009 год» [23], региональное соглашение между Правительством Рязанской области, профсоюзами и работодателями «О минимальной заработной плате в Рязанской области на 2008 год» [24], региональное соглашение от 10 октября 2008 г. «О минимальной заработной плате в Калининградской области на 2009 год» [25], региональное соглашение «О минимальной заработной плате в Красноярском крае на 2009 год» [26], региональное соглашение «О минимальной заработной плате в Санкт-Петербурге на 2009 год» [27], соглашение «О минимальной заработной плате в Московской области между Правительством Московской области, Московским областным объединением организаций профсоюзов и объединениями работодателей Московской области на 2009 год» [28] и др.

В некоторых субъектах Российской Федерации заключены соглашения на больший срок, чем год. Так, в Челябинской области заключено региональное соглашение «О минимальной заработной плате в Челябинской области на 2008—2009 годы» [29], в Ленинградской области — региональное соглашение «О минимальной заработной плате в Ленинградской области на 2008—2010 годы» (в ред. регионального соглашения от 30 янв. 2009 г.) [30]. Следует назвать в этом же ряду и соглашение между Правительством Мурманской области, Областным Советом профсоюзов, Союзом промышленников и предпринимателей Мурманской области «О минимальной заработной плате в Мурманской области на

2008—2010 годы» [31], соглашение «Об установлении минимальной заработной платы в Магаданской области на 2007—2010 годы между объединением организаций профсоюзов Магаданской области, объединением работодателей Магаданской области и администрацией Магаданской области» (в ред. соглашений от 29 янв. 2008 г., от 1 февр. 2008 г., от 18 сент. 2008 г., от 29 апр. 2009 г.) [32], соглашение между Администрацией Курской области, общественной организацией «Федерация профсоюзных организаций Курской области» и Курским областным союзом предпринимателей «О минимальной заработной плате на территории Курской области на 2008—2009 годы» (в ред. дополнительных соглашений от 25 марта 2008 г. № 1, от 16 дек. 2008 г. № 2) [33].

Следует отметить, что в названиях соглашений, заключенных в отдельных субъектах Федерации, не содержится указаний о сроке, на который они заключены. Например, в Тамбовской, Калужской, Тюменской областях и др. Однако в текстах соглашений обычно устанавливается срок их действия. В региональном соглашении «О минимальной заработной плате в Тамбовской области» предусмотрено, что соглашение действует с 1 марта 2008 г. по 31 декабря 2008 г. В соглашении от 17 сентября 2007 г. «О минимальной заработной плате в Калужской области» [34] предусмотрено, что оно заключено на три года. В региональном соглашении «О минимальной заработной плате в Тульской области» [35] предусматривается, что оно действует с 1 декабря 2008 г. по 31 декабря 2010 г. В региональном соглашении от 6 сентября 2007 г. «О минимальной заработной плате в Туве» [36] предусматривается, что оно вступает в силу с 1 сентября 2007 г. и действует до заключения нового соглашения. Аналогичная норма о сроке действия соглашения содержится в соглашении «О минимальной заработной плате в Саратовской области с 1 декабря 2008 года» [37]. В региональном соглашении от 28 декабря 2007 г. «О минимальной заработной плате в Тюменской области» (в ред. дополнительного соглашения от 31 дек. 2008 г. № 1) [38] предусмотрено, что оно вступает в силу с 1 января 2008 г. и действует до заключения нового соглашения, но не более трех лет. Аналогично вопрос о сроке действия решен в соглашении от 28 августа 2007 г. между Правительством Свердловской области, Федерацией профсоюзов Свердловской области, Свердловским областным Союзом промышленников и предпринимателей «О минимальной заработной плате в Свердловской области» [39], вступившем в силу с 1 октября 2007 г., и в соглашении «О минимальной заработной плате в Сахалинской области» [40], вступившем в силу с 1 января 2008 г.

Соглашением от 17 ноября 2007 г. между Кабинетом министров Республики Татарстан, Федерацией профсоюзов Республики Татарстан, Координационным советом объединений работодателей Республики Татарстан «О размере минимальной заработной платы» [41] (вступило в силу с 1 ноября 2007 г.) была установлена минимальная заработная плата в размере не менее 3 000 рублей (напомним, что с 1 сентября 2007 г. минимальный размер оплаты труда на федеральном уровне был установлен в размере 2 300 рублей). При этом вопрос о сроке действия соглашения был решен следующим образом: ст. 9 соглашения предусматривалось, что его действие прекращается с даты вступления в силу федерального закона об установлении минимального размера оплаты труда в сумме 3 000 рублей в месяц и более или с даты вступления в силу нового соглашения сторон о минимальной заработной плате в Республике Татарстан.

В некоторых субъектах Российской Федерации заключены соглашения, в которых не установлен срок их действия, например, в региональном соглашении «О минимальной заработной плате в Иркутской области» (подписано 19 янв. 2008 г. [42], в республиканском (региональном) соглашении «О минимальной заработной плате в Республике Саха (Якутия)» от 28 октября 2008 г. В региональном соглашении «О минимальной заработной плате в Краснодарском крае» [43] предусматривается лишь то, что оно действует с 1 января 2008 г. В региональном соглашении «О минимальной заработной плате в Ямало-Ненецком автономном округе» (подписано 24 апр. 2008 г.) предусматривается, что оно вступает в силу с 1 июля 2008 г. Не установлен срок действия и соглашением «О минимальной заработной плате в Республике Карелия» [44], в котором предусмотрено, что оно вступает в силу с 1 января 2009 г. Соглашением «О минимальной заработной плате в Республике Мордовия» [45], вступившем в силу с 1 июля 2008 г., срок действия не установлен, однако п. 4.3 предусмотрено, что соглашение не применяется в случае установления федеральным законом минимального размера оплаты труда, превышающего размер минимальной заработной

платы в Республике Мордовия, установленный данным соглашением.

Ключевым вопросом региональных соглашений о минимальной заработной плате в субъектах Российской Федерации является вопрос о размере минимальной заработной платы. Исходя из ч. 3 ст. 133.1 ТК РФ, размер минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации устанавливается с учетом социально-экономических условий и величины прожиточного минимума трудоспособного населения в соответствующем субъекте Российской Федерации. Как правильно отмечается в юридической литературе, основной целью регионального соглашения является гарантия минимального размера заработной платы, приближенного к величине прожиточного минимума трудоспособного населения в соответствующем регионе [46]. Поэтому, говоря об установлении размера минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации, необходимо соотносить его с прожиточным минимумом трудоспособного населения в конкретном субъекте Российской Федерации.

Обзор региональных соглашений показал, что далеко не во всех из них предусмотрена связь размера минимальной заработной платы с прожиточным минимумом трудоспособного населения субъекта Российской Федерации. Среди субъектов Российской Федерации, в соглашениях которых обозначается так или иначе зависимость размера минимальной заработной платы от прожиточного минимума трудоспособного населения, можно назвать: Кабардино-Балкарскую Республику, республики Хакасия, Карелия, Амурскую, Курскую, Курганскую, Мурманскую, Сахалинскую, Свердловскую, Тверскую, Оренбургскую, Тамбовскую, Калужскую, Тульскую, Томскую области, Хабаровский, Краснодарский края, Ямало-Ненецкий автономный округ. Но и в названных субъектах Федерации такой социальный стандарт, как прожиточный минимум трудоспособного населения, по-разному используется для определения и установления размера минимальной заработной платы.

В одних соглашениях субъектов Федерации содержится лишь указание на то, что вопрос о размере минимальной заработной платы решается с учетом социально-экономических условий и величины прожиточного минимума трудоспособного населения (соглашение от 28 августа 2007 г. «О минимальной заработной плате в Свердловской области», соглашение «О минимальной заработной плате в Республике Карелия», Региональное соглашение о минимальной заработной плате в Ямало-Ненецком автономном округе). Таким образом, в названных соглашениях повторяется формулировка, изложенная в ст. 133.1 ТК РФ, а реальной связи минимальной заработной платы с прожиточным минимумом нет. Соглашением от 28 августа 2007 г. Свердловской области предусмотрен размер минимальной заработной платы с 1 октября 2008 г. — 3 500 рублей, а величина прожиточного минимума в расчете на душу населения в IV квартале 2008 г. составляла 4 723 рубля (для трудоспособного населения — 5 099 рублей) [47]. Соглашением «О минимальной заработной плате в Республике Карелия» установлена минимальная заработная плата для северной части в размере 6 056 рублей, для остальной территории — 4 867. Величина прожиточного минимума на душу населения в IV квартале 2008 г. в Республике Карелия по северной части составила 6 257 рублей (для трудоспособного населения — 6 774 рубля), а на остальной территории Республики Карелия — 5 231 рубль (для трудоспособного населения — 5 723 рубля) [48]. Региональным соглашением о минимальной заработной плате в Ямало-Ненецком автономном округе установлена минимальная заработная плата 7 200 рублей. Величина прожиточного минимума на душу населения, установленная в этом регионе в IV квартале, составила 8 048 рублей, а для трудоспособного населения — 8 393 рубля [49].

В некоторых соглашениях предусматривается, что размер минимальной заработной платы работника, отработавшего за месяц норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации. Такой подход реализован в соглашении от 17 сентября 2007 г. «О минимальной заработной плате в Калужской области». Региональным соглашением «О минимальной заработной плате в Краснодарском крае», вступившем в силу с 1 января 2008 г., предусмотрено, что в Краснодарском крае минимальная заработная плата устанавливается в размере прожиточного минимума трудоспособного человека. Индексация размера минимальной заработной платы в крае производится ежеквартально с учетом роста прожиточного минимума для трудоспособного населения. Причем в случае снижения уровня прожиточ-

ного минимума для трудоспособного населения уменьшение размера минимальной заработной платы в крае не производится. В соглашении от 28 декабря 2007 г. «О минимальной заработной плате в Сахалинской области» минимальная заработная плата установлена в размере, соответствующем величине прожиточного минимума для трудоспособного населения, ежеквартально устанавливаемой Администрацией Сахалинской области. Соглашением от 28 апреля 2008 г. № 08-0-01 «О поэтапном доведении размера минимальной заработной платы в Курганской области до уровня прожиточного минимума» была установлена минимальная заработная плата отдельно для работников организаций, финансируемых из областного и местных бюджетов, и для работников внебюджетной сферы. Причем для первой категории работников был установлен фиксированный размер минимальной заработной платы — 2 300 рублей (сейчас эта норма потеряла значение в связи с установлением минимального размера оплаты труда на федеральном уровне в размере 4 330 рублей), а для второй категории — в процентах от размера прожиточного минимума трудоспособного населения Курганской области. С 1 июля 2008 г. минимальная заработная плата для работников внебюджетной сферы была установлена в размере 80 процентов от величины прожиточного минимума, а с 1 декабря 2008 г. — на уровне прожиточного минимума трудоспособного населения области.

Дифференцированный подход к установлению минимальной заработной платы реализован и в Курской области. Так, соглашением от 21 сентября 2007 г. «О минимальной заработной плате на территории Курской области на 2008—2009 годы» установлен размер минимальной заработной платы в Курской области для внебюджетного сектора экономики на уровне величины прожиточного минимума трудоспособного населения, утверждаемого Правительством Курской области, а для работников отраслей бюджетной сферы — на уровне минимального размера оплаты труда, установленного Федеральным законом от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» (в ред. Федерального закона от 24 июня 2008 г. № 91-ФЗ). Соглашением также предусмотрено, что в случае уменьшения прожиточного минимума в связи с изменением уровня цен размер минимальной заработной платы работника в сторону снижения не пересматривается.

Региональным соглашением от 31 октября 2008 г. «О минимальной заработной плате в Томской области на 2009 год» установлена минимальная заработная плата отдельно для работников бюджетных учреждений и для работников иных работодателей. Минимальная заработная плата на уровне прожиточного минимума в Томской области установлена только для работников внебюджетного сектора экономики.

В Амурской области заключено соглашение «О минимальной заработной плате в Амурской области для работников внебюджетной сферы», которое вступило в силу с 1 октября 2008 г. и, как предусмотрено п. 6 соглашения, действует до заключения нового соглашения, но не более трех лет. Данным соглашением предусмотрено, что размер минимальной заработной платы для организаций внебюджетного сектора экономики с 1 октября 2008 г. не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения в Амурской области, установленной постановлением губернатора за IV квартал 2007 г. (5 357 рублей). Таким образом, жесткой привязки размера минимальной заработной платы к прожиточному минимуму трудоспособного населения Амурской области соглашение не предусматривает, так как за основу берется прожиточный минимум, установленный почти год назад. Соглашение также не предусматривает какой-либо индексации размера минимальной заработной платы на период его действия. В соглашении от 22 ноября 2007 г. «О минимальной заработной плате в Мурманской области на 2008—2010 годы» хотя и предусматривается, что основой для определения размера заработной платы является установленная величина прожиточного минимума трудоспособного населения в Мурманской области, определяемая в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Мурманской области, однако размер минимальной заработной платы устанавливается ежегодно в абсолютной величине по результатам переговоров между Правительством Мурманской области, Мурманским областным советом профсоюзов и Союзом промышленников и предпринимателей (работодателей) Мурманской области до принятия закона Мурманской области об областном бюджете на очередной год.

Региональным соглашением «О минимальной заработной плате в Тульской области», которое заключено 30 сентября 2008 г. и действует с 1 декабря 2008 г. по 31 декабря 2010 г.

предусмотрен фиксированный размер минимальной заработной платы с 1 декабря 2008 г. — 4 330 рублей. В то же время установлен запрет на снижение размера заработной платы ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения в Тульской области, а также тарифных ставок, окладов (должностных окладов), компенсационных выплат (доплат и надбавок стимулирующего и компенсационного характера), установленных до дня вступления в силу соглашения.

В некоторых соглашениях содержатся рекомендации работодателям выплачивать заработную плату работникам не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения. Такая норма содержится в соглашении от 30 декабря 2008 г. «О минимальной заработной плате в Тверской области» [50] и в соглашении от 18 октября 2007 г. № 49-д «О минимальной заработной плате в Республике Хакасия между Правительством Республики Хакасия, Федерацией профсоюзов Республики Хакасия и республиканскими объединениями промышленников и предпринимателей (работодателей) на 2008 год» [51].

В отдельных соглашениях встречается установление цели доведения минимального размера заработной платы до прожиточного минимума трудоспособного населения. Например, в Соглашении между Правительством Оренбургской области, объединениями работодателей Оренбургской области, объединениями организаций профсоюзов Оренбургской области на 2008 год предусмотрено в целях повышения с 1 декабря 2008 г. минимальной заработной платы до величины прожиточного минимума трудоспособного населения провести в мае 2008 г. консультации сторон.

В некоторых соглашениях встречаются правила увеличения минимальной заработной платы. Так, в региональном соглашении «О минимальной заработной плате в Кабардино-Балкарской Республике на 2009 год» [52] минимальная заработная плата установлена в размере 4 330 рублей в месяц. Одновременно предусмотрено, что размер минимальной заработной платы в Кабардино-Балкарской Республике увеличивается пропорционально увеличению минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом, и величины прожиточного минимума в Кабардино-Балкарской Республике.

Имеются примеры, когда при регулировании минимальной заработной платы стороны отказываются от первоначально предусмотренного ориентира — величины прожиточного минимума. Так, соглашением «О минимальной заработной плате в Хабаровском крае между Хабаровским краевым объединением организаций профсоюзов, региональным объединением работодателей «Союз работодателей Хабаровского края» и Правительством Хабаровского края на 2008 год» (заключено 24 июня 2008 г.) [53] на территории Хабаровского края была установлена минимальная заработная плата с 1 июля 2008 г. в сумме 4 102 рубля, на уровне 60 процентов от установленной в крае величины прожиточного минимума для трудоспособного населения за I квартал 2008 г. (6 836 рублей). С 1 октября 2008 г. минимальная заработная плата была установлена уже в сумме 5 629 рублей, на уровне 80 процентов от прогнозируемой величины прожиточного минимума для трудоспособного населения края на II квартал (7 036 рублей).

Таким образом, прослеживалась тенденция увеличения минимальной заработной платы с целью доведения ее до прожиточного минимума трудоспособного населения. Однако в новом соглашении «О минимальной заработной плате в Хабаровском крае...» (заключено 29 января 2009 г.) [54] минимальная заработная плата с 1 января 2009 г. установлена на прежнем уровне — 5 629 рублей. В нем не устанавливается какая-либо взаимосвязь минимальной заработной платы с прожиточным минимумом.

Представляется интересным и весьма полезным опыт отдельных субъектов Российской Федерации, когда в соглашениях предусматривается обязательство органов государственной власти — как одной из сторон заключенного соглашения — оказывать финансовую помощь бюджетам муниципальных образований в целях выполнения заключенного соглашения организациями, финансируемыми из местных бюджетов [55].

Выше уже были приведены примеры, когда в соглашениях, заключенных в отдельных субъектах Федерации, устанавливалась разная минимальная заработная плата для работников бюджетного и внебюджетного секторов экономики. Существуют примеры, когда дифференцированная минимальная заработная плата устанавливается по группам территорий внутри субъекта Российской Федерации. Так, региональным соглашением «О минимальной заработной плате в Красноярском крае на 2009 год» с 1 января 2009 г. размер минимальной заработной платы установлен в

г. Норильске — 7 036 рублей, в Северо-Енисейском районе — 6 224 рубля, в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе — 7 036 рублей, в Туруханском районе — севернее рек Нижняя Тунгуска и Турухан — 6 495 рублей, южнее рек Нижняя Тунгуска и Турухан — 5 683 рубля, в Эвенкийском муниципальном районе — севернее параллели 63 градуса северной широты — 6 495 рублей, южнее параллели 63 градуса северной широты — 6 224 рубля, в городах Енисейске, Лесосибирске, в районах Богучанском, Енисейском, Мотыгинском — 4 871 рубль, в Кежемском районе — 5 683 рубля. Для организаций, расположенных в остальных муниципальных образованиях края, с 1 января 2009 г. размер минимальной заработной платы установлен в сумме 4 330 рублей. Дифференцированная минимальная заработная плата по группам территорий установлена и в Республике Карелия [56]. По северной части Республики Карелия размер минимальной заработной платы составил 6 056 рублей, в другой части республики — 4 867.

Учитывая соответствующие положения федерального законодательства и практику установления минимальной заработной платы в субъектах Российской Федерации, можно сделать закономерный вывод, что социально-экономическое и правовое значение региональные соглашения о минимальной заработной плате приобретут в том случае, если в них будет установлен размер минимальной заработной платы выше, чем минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на всей территории Российской Федерации. Не случайно ст. 133.1 ТК РФ предусмотрено право, а не обязанность субъектов Российской Федерации устанавливать размер минимальной заработной платы в субъекте Федерации. В связи с принятием Федерального закона от 24 июня 2008 г. № 91-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» [57], установившего с 1 января 2009 г. минимальный размер оплаты труда в Российской Федерации 4 330 рублей в месяц, прекратили действие соглашения во Владимирской и в Вологодской областях [58]. Кроме того, не будут применяться соглашения в ряде других субъектов Российской Федерации, так как размер минимальной заработной платы, установленный в них, меньше, чем минимальный размер оплаты труда, установленный Федеральным законом от 24 июня 2008 г. № 91-ФЗ.

---

1. СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3818.

2. ФНПР в меняющемся обществе : информационный сборник от четвертого к шестому съезду ФНПР (2001—2006 гг.). М., 2006. С. 11.

3. Вестник Мэрии Москвы. 2002. № 2 (1485).

4. См.: *Коршунов Ю.Н, Коршунова Т.Ю., Кучма М.И.* Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации. М., 2005. С. 261.

5. См. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 2 августа 2002 г. по делу № 5-ГО2-101. URL: www.supcourt.ru. Сайт Верховного Суда Российской Федерации.

6. См.: Трудовое право России : учебник / под ред. *А.М. Куренного.* М., 2004. С. 288.

7. О минимальном размере оплаты труда : Закон Республики Татарстан от 24 апреля 1997 г. № 1149 // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1997. № 4.

8. О регулировании оплаты труда в Свердловской области : Областной закон Свердловской области от 25 июня 1997 г. № 40-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области. 1997. № 6, ст. 977.

9. Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. 2002. № 12, ч. 1, ст. 1423.

10. Собрание законодательства Свердловской области. 2004. № 5-1, ст. 301.

11. См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 марта 2004 г. № 149-О «О прекращении производства по запросу Московской городской Думы о проверке конституционности Закона города Москвы «О городском минимуме оплаты труда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 5.

12. См.: *Лушникова М.В., Орлова Е.И.* Государственные гарантии величины минимального размера оплаты труда: история, теория, практика // Законодательство и экономика. 2008. № 12. С. 76.

13. СЗ РФ. 2007. № 17, ст. 1930.

14. См.: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / под ред. *К.Н. Гусова.* М., 2008 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

15. *Брюховецкий Н.Н.* Минимальная заработная плата в регионах: правомерность процедуры установления // Законодательство и экономика. 2008. № 2. С. 34.

16. См.: *Чеканов Е.* Регулирование минимальной заработной платы: международные нормы и национальные особенности // Человек и труд. 2006. № 8. С. 61—62.

17. См.: *Ильин И.* Плюсы и минусы нового МРОТ // Социальная защита. 2007. № 9. С. 4.

18. Тамбовская жизнь. 2007. 21 дек.

19. Оренбуржье. 2008. 16 янв.

20. Новый мир. 2008. 14 мая; 2009. 16 янв.

21. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

22. Там же.

23. Томские новости. 2008. 6 нояб.

24. Рязанские ведомости. 2007. № 344.

25. Калининградская правда. 2008. 18 окт.

26. Наш Красноярский край. 2008. 28 нояб.

27. Санкт-Петербургские ведомости. 2009. № 29.

28. Ежедневные Новости. Подмосковье. 2009. 17 янв.

29. Южноуральская панорама. 2008. 7 авг.

30. Вести. 2007. 29 дек.; 2009. 31 янв.

31. Мурманский Вестник. 2007. 30 нояб.

32. Магаданская правда. 2007. 11 сент.; 2008. 19 февр., 30 сент.; 2009. 6 мая.

33. Курск. 2007. 3 окт.; 2008. 16 апр., 24 дек.

34. Весть. 2007. 25 сент.

35. Тульские известия. 2008. 9 окт.

36. Тувинская правда. 2007. 18 сент.

37. Саратовская областная газета. 2008. № 169 (2184).

38. Тюменская область сегодня. 2008. 18 янв.

39. Областная газета. 2007. 31 авг.

40. Губернские ведомости. 2008. 11 янв.

41. Республика Татарстан. 2007. № 234.

42. Областная. 2008. 1 февр.

43. Кубанские новости. 2008. 10 апр.

44. Карелия. 2008. 27 дек.

45. Известия Мордовии. 2008. 17 июня.

46. См. : Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / под ред. *К.Н. Гусова*. М., 2008 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

47. См.: Постановление Правительства Свердловской области от 15 сентября 2008 г. № 978-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума на IV квартал 2008 года» // Областная газета. 2008. № 308—309.

48. См.: Постановление Правительства Республики Карелия от 31 января 2009 г. № 20-П «Об утверждении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения по Республике Карелия за четвертый квартал 2008 года» // Карелия. 2009. № 16.

49. См.: Постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 декабря 2008 г. № 140-ПГ «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Ямало-Ненецкому автономному округу за IV квартал 2008 года» // Красный Север. 2008. № 259 (спецвыпуск № 183—184).

50. Тверская жизнь. 2009. 7 янв.

51. Вестник Хакасии. 2007. 26 окт.

52. Официальная Кабардино-Балкария. 2009. 23 янв.

53. Тихоокеанская звезда. 2008. 3 июля.

54. Там же. 2009. 3 февр.

55. См.: Региональное соглашение «О минимальной заработной плате в Ленинградской области на 2008—2010 годы» (подписано 27 декабря 2007 г.) // Вести. 2007. 29 дек.; Соглашение «О минимальной заработной плате в Республике Мордовия» (подписано 9 июня 2008 г.) // Известия Мордовии. 2008. 17 июня.

56. Соглашение «О минимальной заработной плате в Республике Карелия» (подписано 22 декабря 2008 г.) // Карелия. 2008. 27 дек.

57. СЗ РФ. 2008. № 26, ст. 3010.

58. См.: Соглашение от 12 ноября 2008 г. «О прекращении действия Регионального соглашения о минимальной заработной плате во Владимирской области на 2008-2009 годы» // Владимирские ведомости. 2008. № 268; Соглашение от 16 декабря 2008 г. «О прекращении действия Соглашения о минимальной заработной плате в Вологодской области от 6 ноября 2007 года» // Красный Север. 2008. 30 дек.

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

# Экспертное заключение по вопросам, поставленным в письме судьи Конституционного Суда Российской Федерации С.Д. Князева в связи с жалобой гражданина Г.М. Хрипунова на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 16 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

*I. Общие рассуждения.*

В соответствии с Конституцией Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (части 1 и 2 статьи 3); местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (часть 1 статьи 131); местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (часть 2 статьи 130).

Из конституционных установлений следует, что самостоятельность населения в определении структуры органов местного самоуправления ограничивается требованием об обязательном наличии выборных органов местного самоуправления. Данное требование конкретизируется в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования является обязательным, за исключением предусмотренных им случаев (абзац первый части 2 статьи 34); представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах (часть 2 статьи 35), либо полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, если численность жителей соответствующего муниципального образования — поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек (часть 3 статьи 35); глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава (пункт 1 части 2 статьи 36).

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П была выражена правовая позиция о необходимости обеспечения непрерывности осуществления функций выборной публичной власти (абзац пятый пункта 3 мотивировочной части). Эта правовая позиция — с учетом значения периодических выборов в механизме публичной власти в демократическом государстве (часть 1 статьи 1, части 1 и 2 статьи 3, часть 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации, пункт «b» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод) — означает по общему правилу, что полномочия представительного органа (в том числе представительного органа муниципального образования) должны осуществляться непрерывно

от одних выборов депутатов этого органа до других таких же выборов, причем выборы должны отделяться друг от друга равными временны́ми интервалами.

Вместе с тем состояние организации и деятельности представительных органов публичной власти должно отвечать определенным критериям, соблюдение которых позволяет данным органам полноценно реализовывать их функции, вытекающие из положений частей 1 и 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не только в названных, но и в других своих положениях не предполагает, что представительные органы государственной власти и местного самоуправления вправе осуществлять свои полномочия в состоянии абсолютной свободы от необходимости соблюдения каких бы то ни было условий и ограничений, естественным образом вытекающих из конституционной природы их организации и деятельности. Таким образом, Конституция Российской Федерации — хотя и в неявной форме — предполагает наступление определенных обстоятельств, наличие которых свидетельствует о невозможности продолжения работы конкретного состава представительного органа публичной власти и, следовательно, о необходимости отступления от принципа непрерывности деятельности таких органов.

Содержание критериев, которым должна соответствовать организация и деятельность представительных органов публичной власти с тем, чтобы они могли осуществлять полномочия в соответствии со своим конституционным предназначением, в значительной степени обусловлено характеристикой соответствующих органов именно как представительных. Так, в своем Постановлении от 12 апреля 1995 года № 2-П Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что конституционная характеристика Федерального Собрания как органа народного представительства предполагает, что возможная неполнота состава его палат не должна быть значительной, ибо в противном случае его представительный характер может быть поставлен под сомнение (абзац пятый пункта 1 мотивировочной части).

Данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, как следует из абзаца второго пункта 1 мотивировочной части указанного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, основана на положениях частей 1 и 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации. Следовательно, она распространяется и на представительные органы муниципальных образований. Поэтому федеральный законодатель, реализуя свои полномочия по установлению общих принципов организации местного самоуправления (пункт «н» части 1 статьи 72, часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации) и обладая при этом известной свободой усмотрения, вправе был закрепить требования, соблюдение которых обеспечивает подлинно представительный характер деятельности указанных органов. Одним из таких требований является наличие в составе представительного органа муниципального образования определенного минимального количества депутатов.

Согласно части 1 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Из этого предписания следует, что если в составе представительного органа муниципального образования осталось менее двух третей депутатов от их установленной численности, то осуществление полномочий такого органа далее невозможно, а сам этот орган становится неправомочным, поскольку утрачивает свой представительный характер. Естественным следствием этого является правило, в соответствии с которым установление в надлежащем порядке неправомочности состава представительного органа муниципального образования влечет прекращение полномочий данного органа.

Именно это правило, предусматривающее, что неправомочность состава представительного органа муниципального образования устанавливается вступившим в силу решением соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, и установлено в пункте 2 части 16 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», конституционность которого оспаривает в своей жалобе гражданин Г.М. Хрипунов. Отсутствие этого предписания лишало бы регулятивной силы положение части 1 указанной статьи об условиях правомочности

представительного органа муниципального образования, превращая его в декларацию, несоблюдение которой не влекло бы конкретных правовых последствий. Это, в свою очередь, являлось бы отступлением как от конституционных основ народовластия (части 1 и 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации), так и от принципов законности в правовом государстве (часть 1 статьи 1, часть 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации).

*II. По вопросу о том, вправе ли кандидат, избранный депутатом представительного органа муниципального образования, отказаться от получения депутатского мандата до окончательного определения результатов соответствующих выборов.*

Действующее избирательное законодательство не предусматривает такой возможности.

Согласно Федеральному закону от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закон не может содержать нормы, допускающие возможность признания неизбранным кандидата, получившего наибольшее число голосов избирателей, в случае, если выборы признаны состоявшимися и действительными (пункт 1 статьи 70). Единственным исключением из этого запрета является правило, сформулированное в пункте 1 статьи 71 названного Федерального закона (в соответствии с этим пунктом закон может предусматривать, что в случае, если в бюллетень было включено более двух кандидатов и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей, соответствующая избирательная комиссия назначает повторное голосование по двум или более кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей).

Регулируя порядок определения результатов выборов, Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что соответствующая избирательная комиссия после определения результатов выборов извещает об этом зарегистрированного кандидата, избранного депутатом, выборным должностным лицом, после чего он обязан в пятидневный срок представить в соответствующую избирательную комиссию копию приказа (иного документа) об освобождении его от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, выборного должностного лица, либо копии документов, удостоверяющих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей; если зарегистрированный кандидат, избранный депутатом по одномандатному (многомандатному) избирательному округу либо избранный выборным должностным лицом, не выполнит указанное требование, соответствующая избирательная комиссия отменяет свое решение о признании кандидата избранным (пункт 6 статьи 70), что влечет назначение повторных выборов (пункт 5 статьи 71), а в случае, если это предусмотрено законом о конкретных выборах, также порождает обязанность такого кандидата полностью или частично возместить соответствующей избирательной комиссии произведенные ею расходы, связанные с проведением повторных выборов (пункт 7 статьи 70).

Аналогичные положения содержит и Избирательный кодекс Воронежской области, применявшийся при проведении выборов в Совет народных депутатов Рамонского муниципального района Воронежской области четвертого созыва (части 6 и 7 статьи 88, абзац шестой части 1 статьи 95, части 1 и 3 статьи 97).

Таким образом, гражданин — зарегистрированный кандидат, признанный соответствующей комиссией избранным депутатом, считается таковым вне зависимости от его собственного отношения к данному факту. Заявление указанного зарегистрированного кандидата об отказе от получения мандата после установления результатов выборов не может означать, что этот кандидат не является избранным депутатом. Такая позиция законодателя обусловлена тем, что содержание закрепленных частью 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации избирательных прав определяет только процесс и механизмы выборов, а не последующие отношения между этим лицом и избирателями (абзац второй пункта 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 года № 21-П, абзац четвертый пункта 9 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П). Следовательно, гражданин, являющийся кандидатом, вправе отказаться от этого своего статуса в порядке реализации своего пассивного избирательного права лишь до голосования, в то время как установление факта избрания данного кандидата избранным означает, что его

пассивное избирательное право реализовано, и порождает возникновение у него обусловленных статусом депутата публично-правовых обязанностей. Иная трактовка указанного факта противоречила бы конституционно-правовой природе выборов как высшей формы непосредственного осуществления народом своей власти в демократическом государстве (часть 1 статьи 1, части 2 и 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации), предполагающей обязательность результатов выборов.

В то же время абзац первый части 3 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания. Следовательно, избранный депутат представительного органа муниципального образования, не желающий осуществлять депутатские полномочия, может со дня, когда соответствующая комиссия на основании пункта 6 статьи 71 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» признала его избранным, воспользоваться правом на отставку по собственному желанию. Такая отставка влечет досрочное прекращение полномочий соответствующего депутата (пункт 2 части 10 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Основания же и порядок прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального образования, как указано в пункте 7 части 1 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», должны определяться уставом соответствующего муниципального образования.

*III. По вопросу о том, может ли муниципальная избирательная комиссия принять решение об удовлетворении заявления избранного кандидата об отказе от депутатского мандата и отменить решение окружной избирательной комиссии об его избрании.*

Как указывалось при ответе на предыдущий вопрос, законодательство не предусматривает возможности подачи кандидатом, избранным депутатом представительного органа муниципального образования, заявления об отказе от получения депутатского мандата до окончательного определения результатов соответствующих выборов. Тем самым исключается и право муниципальной избирательной комиссии принять решение об удовлетворении заявления избранного кандидата об отказе от депутатского мандата и отменить решение окружной избирательной комиссии об его избрании.

Попутно следует заметить, что в полномочия избирательной комиссии, определяющей общие результаты выборов в представительный орган муниципального образования, — в случае с выборами в Совет народных депутатов Рамонского муниципального района Воронежской области четвертого созыва это была территориальная избирательная комиссия Рамонского района Воронежской области — не входит определение правомочности избранного органа (часть 5 статьи 25, статьи 30 и 91 Избирательного кодекса Российской Федерации). Это обусловлено тем, что выборы депутатов представительного органа муниципального образования направлены на формирование персонального состава данного органа и тем самым обеспечивают фундаментальные условия, необходимые для того, чтобы этот орган получил возможность приступить к осуществлению своих полномочий. Правомочность же — это условие, относящееся к организационной стороне уже сформированного органа. Поэтому законодатель не включает установление правомочности представительного органа муниципального образования в механизм установления общих результатов выборов депутатов такого органа.

*IV. По вопросу о том, правомочен ли суд в соответствии с оспариваемой нормой принять решение о прекращении полномочий представительного органа муниципального образования в случае, если в него по результатам проведенных выборов было избрано менее двух третей от установленного уставом данного муниципального образования числа депутатов.*

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов (часть 1 статьи 35); вступление в силу решения соответственно

верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий, влечет прекращение полномочий представительного органа муниципального образования (абзац первый и пункт 2 части 16 статьи 35).

Словосочетание «прекращение полномочий представительного органа муниципального образования» в данном случае означает, что указанные законоположения могут быть применены только после того, как эти полномочия начались. По смыслу абзаца первого части 3 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» во взаимосвязи с частью 1.2 его статьи 35, полномочия представительного органа муниципального образования начинаются со дня начала его первого заседания, а до этого дня сохраняет свои полномочия предыдущий состав депутатов данного органа.

Следовательно, избрание в состав представительного органа муниципального образования по результатам выборов менее двух третей от установленного числа его депутатов не является и не может являться основанием для досрочного прекращения полномочий данного органа в связи с неправомочностью его состава. Такие результаты выборов означают невозможность начала работы нового состава представительного органа муниципального образования, поскольку он не сформирован в правомочном составе (часть 1 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), и влекут назначение и проведение повторных выборов по тем округам, где остались незамещенные депутатские мандаты (пункт 5 статьи 70, пункт 5 статьи 71 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

*V. По вопросу о том, нарушаются ли обжалуемой нормой права заявителя, закрепленные статьями 3 (часть 1, 2, 3) и 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации.*

Представительный орган муниципального образования занимает особое место в системе публичной власти. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к его исключительной компетенции относится принятие решений по ключевым вопросам местного значения, включая принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения (часть 10 статьи 35).

Отсутствие в муниципальном образовании правомочного и действующего представительного органа означает невозможность реализации указанных исключительных полномочий, что само по себе объективно влечет массовое нарушение прав граждан, проживающих на территории данного муниципального образования (в частности, о значении бюджета для финансового обеспечения реализации и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина говорилось в пункте 2.2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 12-П).

Из изложенного следует, что оспариваемое в жалобе гражданина Г.М. Хрипунова положение пункта 2 части 16 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не нарушает конституционные права и свободы граждан, в том числе те, которые гарантированы в частях 1, 2 и 3 статьи 3 и в части 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации. Конституционные права и свободы нарушаются в результате возникновения ситуации, когда полномочия представительного органа муниципального образования не осуществляются по причине неправомочности его состава, механизм преодоления которой как раз и предусматривается оспариваемым законоположением.

Кроме того, в конкретном деле, в связи с которым гражданин Г.М. Хрипунов обратился с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации, права и свободы граждан были нарушены в результате правоприменительной ошибки, выразившейся в том, что

территориальная избирательная комиссия Рамонского района Воронежской области вышла за пределы своих полномочий, признав избранный Совет народных депутатов Рамонского муниципального района Воронежской области четвертого созыва неправомочным (пункты 3 и 4 решения от 11 марта 2008 года № 38). Это решение, фактически поддержанное Воронежским областным судом и Верховным Судом Российской Федерации, как уже отмечалось выше, воспрепятствовало началу работы Совета.

*VI. Выводы.*

В соответствии с Конституцией Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (часть 4 статьи 125). Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в развитие этих конституционных положений устанавливает, что жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если закон, конституционность которого оспаривается, затрагивает конституционные права и свободы граждан и если этот закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон (статья 97). При этом неподведомственность Конституционному Суду Российской Федерации вопроса, поставленного в обращении, а также несоответствие обращения требованиям допустимости являются основаниями для отказа в принятии обращения к рассмотрению в Конституционном Суде Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 43 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что если конституционные права и свободы заявителя нарушаются не законом, конституционность которого он оспаривает в своей жалобе, а неправильным применением этого закона, то эти права подлежат защите и восстановлению другими судами, а не Конституционным Судом Российской Федерации; проверка правильности выбора и применения правовой нормы при рассмотрении конкретного дела другим судом и тем самым — законности и обоснованности судебного решения к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации не относится (см., например, абзац шестой пункта 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 1999 года № 111-О, абзац второй пункта 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 2001 года № 190-О и т. д.).

Проведенный анализ жалобы гражданина Г.М. Хрипунова свидетельствует о наличии оснований для отказа в принятии ее к рассмотрению по указанным основаниям, поскольку в этой жалобе фактически оспаривается не конституционность пункта 2 части 16 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а обоснованность его применения в конкретном деле. В определении Конституционного Суда Российской Федерации об отказе в принятии данной жалобы к рассмотрению представляется целесообразным подчеркнуть, что пункт 2 части 16 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не подлежит применению по отношению к представительному органу муниципального образования, процесс формирования которого не завершен и который в связи с этим не приступил к осуществлению своих полномочий.

Если же Конституционный Суд Российской Федерации, несмотря на наличие в жалобе гражданина Г.М. Хрипунова отмеченных отклонений от требований Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», сочтет возможным принять ее к рассмотрению, то решение по этой жалобе должно будет приниматься в форме постановления, в котором необходимо сформулировать итоговый вывод о соответствии либо, напротив, о несоответствии оспариваемого законоположения Конституции Российской Федерации (часть вторая статьи 71, пункт 10 части первой статьи 75, часть первая статьи 100 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). При этом Конституционный Суд Российской Федерации при принятии решения

оценивает как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему сложившейся правоприменительной практикой (часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). В этом случае и с учетом проведенного анализа представляется, что пункт 2 части 16 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должен быть признан:

1) соответствующим Конституции Российской Федерации по его буквальному смыслу;

2) не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 1, 2 и 3), 32 (части 1 и 2), постольку, поскольку по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, он позволяет признавать неправомочным состав представительного органа муниципального образования и прекращать его полномочия в случае, если процесс его формирования не завершен и данный орган в связи с этим не приступил к осуществлению своих полномочий.

*25 мая 2009 г.*
*г. Иркутск*

## Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 1006-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хрипунова Геннадия Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 16 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи С.Д. Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы Г.М. Хрипунова, установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Г.М. Хрипунов оспаривает конституционность пункта 2 части 16 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому полномочия представительного органа муниципального образования могут быть прекращены в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

Как следует из представленных материалов, 2 марта 2008 года состоялись выборы в Совет народных депутатов Рамонского муниципального района Воронежской области четвертого созыва, которые проводились по мажоритарной избирательной системе по девяти многомандатным избирательным округам. По итогам голосования согласно протоколам окружных избирательных комиссий были замещены 25 депутатских мандатов. Однако в период с 5 по 7 марта 2008 года — до опубликования протоколов окружных избирательных комиссий в средствах массовой информации и принятия решения территориальной избирательной комиссией Рамонского района, на которую были возложены полномочия избирательной комиссии муниципального района, об установлении общих результатов выборов, — в окружные избирательные комиссии поступили письменные заявления от девяти кандидатов, избранных депутатами, об отказе от получения депутатских мандатов.

На основании этих заявлений и протоколов окружных избирательных комиссий территориальная избирательная комиссия Рамонского района своим решением от 11 марта 2008 года постановила считать избранными 16 депутатов названного Совета, в том числе Г.М. Хрипунова, удовлетворить заявления девяти зарегистрированных кандидатов в депутаты об отказе от получения депутатских мандатов, считать девять депутатских мандатов незамещенными, а Совет народных депутатов Рамонского муниципального района Воронежской области четвертого созыва — неправомочным ввиду того, что в его состав избрано менее двух третей от установленной уставом муниципального образования численности депутатов, а также назначить повторные выборы по семи избирательным округам, депутатские мандаты в которых оказались незамещенными.

Поскольку в сложившейся ситуации избранные депутаты, составлявшие менее двух третей от установленной численности представительного органа (16 из 25), не имели возможности в соответствии с законом провести первое заседание, а представительный орган — приступить к осуществлению своих полномочий, трое граждан, проживающих в данном муниципальном районе, обратились в Воронежский областной суд с заявлением о признании состава депутатов Совета народных депутатов Рамонского муниципального района четвертого созыва неправомочным. В период рассмотрения дела в суде еще шестеро депутатов указанного Совета народных депутатов заявили об отказе от депутатских мандатов и сложении своих полномочий. Решением Воронежского областного суда от 15 мая 2008 года, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 23 июля 2008 года, на основании пункта 2 части 16 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» состав депутатов Совета народных депутатов Рамонского муниципального района четвертого созыва был признан неправомочным, что повлекло в соответствии с частями 17 и 18 статьи 35 названного Федерального закона досрочное прекращение полномочий всех его депутатов и проведение досрочных выборов.

По мнению заявителя, оспариваемое им законоположение, позволяя суду признавать неправомочным состав не сформированного по результатам выборов представительного органа муниципального образования и тем самым досрочно прекращать его полномочия, нарушает его право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (части 1, 2 и 3 статьи 3). Развивая эти положения, определяющие основы конституционного строя, статья 32 Конституции Российской Федерации закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1), включая право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (часть 2).

Во исполнение названных установлений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее положениями, согласно которым в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление (статья 12), осуществляемое гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130, часть 2), Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет общие принципы и гарантии участия граждан в местном самоуправлении как форме осуществления народом своей власти, обеспечивающей — в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, указанных в федеральных законах, законами субъектов Российской Федерации, — самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных данным Федеральным законом (часть 2 статьи 34); представительный орган может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов (часть 1 статьи 35); вновь избранный представительный орган муниципального образования собирается на первое заседание в установленный уставом муниципального образования срок, который не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе (часть 1.2 статьи 35); в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; определение порядка материально-

технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку (часть 10 статьи 35).

Из этих законоположений в системном единстве с частью 3 статьи 40 данного Федерального закона, согласно которой полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва, следует, что полномочия представительного органа муниципального образования начинаются со дня его первого заседания, а до этого сохраняет свои полномочия предыдущий состав депутатов данного органа. Такой подход федерального законодателя к определению правомочности представительного органа муниципального образования направлен на обеспечение непрерывности осуществления функций выборной публичной власти на уровне местного самоуправления и полноценной реализации полномочий, в том числе исключительных, представительных органов муниципальных образований, что полностью согласуется со статьей 3 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

В случае, когда в представительном органе муниципального образования после его формирования в правомочном составе в результате выбытия отдельных депутатов остается менее двух третей от установленной численности, осуществление таким органом принадлежащих ему полномочий становится невозможным. Именно по этой причине и в целях обеспечения реальных условий для осуществления народовластия посредством организации и деятельности органов местного самоуправления пункт 2 части 16 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что полномочия представительного органа могут быть прекращены в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий. Принятие такого решения влечет за собой досрочное прекращение полномочий всех депутатов представительного органа муниципального образования и проведение досрочных выборов в указанный орган в сроки, установленные федеральным законом.

Признание представительного органа муниципального образования неправомочным, если в его составе осталось менее двух третей от установленного числа депутатов, направлено, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 17 июля 2007 года № 561-О-О, на обеспечение гарантированных Конституцией Российской Федерации прав граждан на местное самоуправление, поскольку неполный состав представительного органа, независимо от причин возникновения такого положения, фактически не способен осуществлять свою деятельность. Следовательно, прекращение полномочий депутатов такого органа, сопряженное с проведением досрочных выборов, отвечает интересам формирования нового представительного органа муниципального образования, способного осуществлять принадлежащие ему полномочия. Тем самым в Российской Федерации в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления от 15 октября 1985 года обеспечивается не только право, но и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (пункт 1 статьи 3). Использование при этом судебной процедуры, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной им в ряде своих решений (Постановление от 16 октября 1997 года № 14-П, Определение от 14 января 2000 года № 2-О), во многом предопределяет уровень защищенности конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления, так как связывает решение вопроса о досрочном прекращении полномочий представительного органа муниципального образования, в том числе из-за признания неправомочным состава его депутатов, с необходимостью участия федерального суда как беспристрастного арбитра.

Вместе с тем признание неправомочным состава депутатов представительного органа муниципального образования и прекращение полномочий его депутатов не могут быть обусловлены избранием состава данного органа в количестве менее двух третей от установленной численности его депутатов. Такие результаты проводимых по мажоритарной избирательной системе муниципальных выборов означают для представительного органа нового созыва, что он не вправе приступить к исполнению своих полномочий, поскольку не сформирован в полномочном составе, и влекут назначение и проведение повторных выборов по тем округам, где остались незамещенные депутатские мандаты (пункт 5 статьи 70, пункт 5 статьи 71 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). При этом до формирования нового состава представительного органа муниципального образования сохраняются полномочия представительного органа предыдущего созыва.

Таким образом, оспариваемое заявителем законоположение согласуется с конституционным предназначением и гарантированностью судебной защиты местного самоуправления, имеет целью создание условий для обеспечения реального осуществления представительной власти на муниципальном уровне и, как следствие, не нарушает его конституционное право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

3. Заявитель усматривает неконституционность оспариваемого положения, в частности, в том, что оно нарушает его конституционное право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Однако данное законоположение закрепляет исключительно порядок и условия принятия решения о неправомочности состава представительного органа муниципального образования и не рассчитано на регулирование избирательных отношений, а потому, вопреки утверждению заявителя, не лишает его избирательных прав, закрепленных в статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Формально оспаривая конституционность пункта 2 части 16 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Г.М. Хрипунов, по сути, выражает несогласие с вынесенным по его делу решением Воронежского областного суда. Между тем осуществление контроля за действиями судов общей юрисдикции, проверка законности и обоснованности принимаемых ими решений, правильности применения законов при разрешении конкретных дел не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

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

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хрипунова Геннадия Михайловича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент
Н.В. Васильева, кандидат юридических наук, доцент
А.А. Петров, кандидат юридических наук

# Модельный закон субъекта Российской Федерации «О контрольном органе субъекта Российской Федерации»

*Модельный закон субъекта Российской Федерации «О контрольном органе субъекта Российской Федерации» направлен на урегулирование правового положения, структуры, организации и деятельности контрольного органа субъекта Российской Федерации.*

*Правовым основанием принятия такого закона являются положения ст. 72 Конституции Российской Федерации, устанавливающие предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также положения ст. 73 Конституции Российской Федерации, определяющие предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации. Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно.*

*Правовой основой данного закона являются также Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Бюджетный кодекс Российской Федерации.*

*Закон состоит из 35 статей, объединенных в семь глав.*

## ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

**Статья 1. Контрольный орган субъекта Российской Федерации — государственный орган финансового контроля субъекта Российской Федерации**

1. Контрольный орган субъекта Российской Федерации является государственным органом финансового контроля субъекта Российской Федерации.

2. Контрольный орган субъекта Российской Федерации входит в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и иных государственных органов субъекта Российской Федерации в соответствии с Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации.

Деятельность Контрольного органа субъекта Российской Федерации не может быть приостановлена в связи с досрочным прекращением полномочий представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Контрольный орган субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица и имеет печать с изображением Герба субъекта Российской Федерации.

4. Местом нахождения Контрольного органа субъекта Российской Федерации является административный центр субъекта Российской Федерации.

5. Обеспечение деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации является расходным обязательством субъекта Российской Федерации.

*Вариант:*

***Статья 1. Контрольный орган субъекта Российской Федерации — государственный орган финансового контроля субъекта Российской Федерации***

*1. Контрольный орган субъекта Российской Федерации является структурным подразделением представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, создаваемым для осуществления финансового контроля в субъекте Российской Федерации.*

*2. Финансовое обеспечение деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации осуществляется в пределах сметы представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.*

**Статья 2. Правовая основа организации и деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

1. Основы организации и деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации устанавливаются настоящим Законом и иными законами субъекта Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации.

Особенности деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации в качестве участника бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, регулирующим отношения в области бюджетного процесса.

2. Порядок формирования Контрольного органа субъекта Российской Федерации устанавливается Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации, настоящим Законом и иными законами субъекта Российской Федерации.

3. Статус лиц, входящих в состав Контрольного органа субъекта Российской Федерации, устанавливается настоящим Законом, законом субъекта Российской Федерации о государственных должностях субъекта Российской Федерации[1] и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

4. Полномочия Контрольного органа субъекта Российской Федерации устанавливаются настоящим Законом и могут быть изменены не иначе как путем внесения изменений в настоящий Закон.

5. Порядок планирования деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации, порядок работы Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации, порядок распределения обязанностей между председателем Контрольного органа субъекта Российской Федерации, заместителем председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации и аудиторами Контрольного органа субъекта Российской Федерации, порядок взаимодействия председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации, заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации, аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации и аппарата Контрольного органа субъекта Российской Федерации, порядок ведения дел в Контрольном органе субъекта Российской Федерации, иные вопросы внутренней деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации регулируются Регламентом Контрольного органа субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Законом.

Регламент Контрольного органа субъекта Российской Федерации не может устанавливать обязанности каких-либо органов и лиц, за исключением председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации, заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации, аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации, государственных гражданских служащих аппарата Контрольного органа субъекта Российской Федерации, Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

**Статья 3. Задачи Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

В целях осуществления контроля за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, за исполнением бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, а также за соблюдением установленного порядка распоряжения государственной собственностью субъекта Российской Федерации Контрольный орган субъекта Российской Федерации осуществляет контрольно-ревизионную и экспертно-аналитическую деятельность в порядке и пределах, установленных настоящим Законом.

**Статья 4. Принципы организации и деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

Организация и деятельность Контрольного органа субъекта Российской Федерации основываются на принципах:

1) законности;
2) независимости;
3) объективности;
4) профессионализма и компетентности;
5) гласности;
6) сочетания единоначалия и коллегиаль-

[1] В случае, если должности аудиторов являются государственными должностями субъекта Российской Федерации

ности в деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

**Статья 5. Плановые основы деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

1. Контрольно-ревизионная и экспертно-аналитическая деятельность Контрольного органа субъекта Российской Федерации осуществляется на основе годовых и текущих планов, которые формируются исходя из необходимости обеспечения всестороннего системного выполнения задач Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

2. Годовой план работы Контрольного органа субъекта Российской Федерации утверждается Коллегией Контрольного органа субъекта Российской Федерации по представлению председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

Обязательному включению в годовой план работы Контрольного органа субъекта Российской Федерации подлежат мероприятия по поручениям представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, мотивированным представлениям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, групп депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации численностью не менее одной трети от установленного Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации числа депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Обязательному рассмотрению при утверждении годового плана работы Контрольного органа субъекта Российской Федерации подлежат предложения постоянных комитетов, постоянных комиссий и депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

3. Текущие планы работы Контрольного органа субъекта Российской Федерации утверждаются председателем Контрольного органа субъекта Российской Федерации на основе годового плана работы Контрольного органа субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Регламентом Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

4. Основаниями проведения внеплановых мероприятий Контрольного органа субъекта Российской Федерации являются:

1) постановление представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемое большинством голосов от установленного Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации числа депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по инициативе группы депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации численностью не менее одной пятой от установленного Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации числа депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) решение Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации, принимаемое по мотивированному представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, аудитора (аудиторов) Контрольного органа субъекта Российской Федерации либо Совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

## ГЛАВА 2. СОСТАВ И ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНОГО ОРГАНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Статья 6. Состав Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

Контрольный орган субъекта Российской Федерации состоит из __ аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

**Статья 7. Срок полномочий аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

Срок полномочий аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации составляет __ лет.

**Статья 8. Порядок наделения полномочиями аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

1. Аудиторы Контрольного органа субъекта Российской Федерации назначаются на должности представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. На должность аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации может быть назначен гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство

или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, достигший ко дню назначения возраста 30 лет, не признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным, имеющий высшее экономическое образование или высшее юридическое образование, а также стаж профессиональной деятельности в сфере государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов не менее пяти лет.

3. Кандидатуры на должности аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации могут выдвигаться:

1) депутатскими фракциями и депутатскими группами в представительном (законодательном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) группами депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации численностью не менее одной трети от установленного Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации числа депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации;

4) Советом муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

4. Предложения по кандидатуре на должность аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации вносятся на рассмотрение представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не ранее чем за два месяца и не позднее чем за один месяц до истечения срока полномочий аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

В случае досрочного прекращения полномочий аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации предложения по кандидатуре на соответствующую должность вносятся на рассмотрение представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее месяца со дня такого прекращения полномочий.

5. Решение представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросу о назначении аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации принимается тайным голосованием большинством голосов от установленного Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации числа депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и оформляется постановлением представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которое подлежит официальному опубликованию.

**Статья 9. Основы статуса аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

1. Должности аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации являются государственными должностями субъекта Российской Федерации.

2. Статус аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации, включая их права, обязанности и гарантии деятельности, а также связанные с замещением должностей аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации запреты и ограничения устанавливаются федеральными законами, Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации.

3. Аудиторы Контрольного органа субъекта Российской Федерации не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением своих полномочий.

*Вариант:*

***Статья 9. Основы статуса аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации***

*Должности аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации являются должностями государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.*

**Статья 10. Прекращение полномочий аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

1. Полномочия аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации прекращаются по истечении срока, на который он назначен на должность.

2. Полномочия аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации прекращаются досрочно в случаях:

1) представления им в представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации личного письменного заявления о сложении полномочий;

2) утраты лицом, являющимся аудитором Контрольного органа субъекта Российской Фе-

дерации, гражданства Российской Федерации;

3) приобретения лицом, являющимся аудитором Контрольного органа субъекта Российской Федерации, гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

4) смерти лица, являвшегося аудитором Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

5) вступления в законную силу решения суда о признании лица, являющегося аудитором Контрольного органа субъекта Российской Федерации, безвестно отсутствующим либо об объявлении его умершим;

6) вступления в законную силу решения суда о признании лица, являющегося аудитором Контрольно-счетной палаты субъекта Российской Федерации, недееспособным;

7) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося аудитором Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

8) несоблюдения лицом, являющимся аудитором Контрольного органа субъекта Российской Федерации, ограничений, связанных с замещением должности аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

9) неспособности аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации по состоянию здоровья в течение не менее трех месяцев подряд исполнять обязанности аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

10) освобождения аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации от должности представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением полномочий аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

3. Решение о досрочном прекращении полномочий аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации по основаниям, указанным в пунктах 1—7 части 2 настоящей статьи, оформляется постановлением представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемым без голосования не позднее четырнадцати дней со дня возникновения соответствующих оснований.

Решение о досрочном прекращении полномочий аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации по основаниям, указанным в пунктах 8 и 9 части 2 настоящей статьи, принимается большинством голосов от установленного Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации числа депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и оформляется постановлением представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Решение о досрочном прекращении полномочий аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации по основаниям, указанным в пункте 10 части 2 настоящей статьи, принимается большинством не менее двух третей голосов от установленного Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации числа депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и оформляется постановлением представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Указанное решение может быть принято по инициативе органов и лиц, имеющих право в соответствии с частью 3 статьи 8 настоящего Закона выдвигать кандидатуры на должности аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

4. Постановления представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принятие которых предусмотрено частью 3 настоящей статьи, подлежат официальному опубликованию.

## ГЛАВА 3. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНОГО ОРГАНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Статья 11. Порядок наделения полномочиями председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации и заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации

1. Для организации и руководства деятельностью Контрольного органа субъекта Российской Федерации представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации назначает на должности председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации и заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации из числа аудиторов

Контрольного органа субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации.

2. Должности председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации и заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации являются государственными должностями субъекта Российской Федерации.

*Вариант:*

*2. Должности председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации и заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации являются должностями государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.*

3. Решение представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросу о назначении председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации, заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации принимается тайным голосованием большинством голосов от установленного Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации числа депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и оформляется постановлением представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которое подлежит официальному опубликованию.

4. Лицо, назначенное на должность председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации, сохраняет полномочия аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации, за исключением полномочий по непосредственному участию в проведении проверок Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

Лицо, назначенное на должность заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации, сохраняет полномочия аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

**Статья 12. Полномочия председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

1. Председатель Контрольного органа субъекта Российской Федерации:

1) осуществляет руководство деятельностью Контрольного органа субъекта Российской Федерации и организует его работу;

2) представляет Контрольный орган субъекта Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации, организациями, общественными объединениями и гражданами;

3) исполняет обязанности представителя нанимателя в отношениях с лицами, замещающими должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации в аппарате Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

*Вариант: исключить п. 3 в случае, если Контрольный орган субъекта Российской Федерации создается как структурное подразделение представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.*

4) председательствует на заседаниях Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

5) вносит на утверждение Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации проекты планов работы Контрольного органа субъекта Российской Федерации и отчетов о деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации, а также заключения Контрольного органа субъекта Российской Федерации по результатам проверок, экспертные заключения Контрольного органа субъекта Российской Федерации, аналитические записки Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

6) назначает проверки Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

7) утверждает распределение обязанностей между председателем Контрольного органа субъекта Российской Федерации, заместителем председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации и аудиторами Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

8) утверждает структуру и штатное расписание Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

9) утверждает бюджетную смету Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

*Вариант: исключить п. 8, 9 в случае, если Контрольный орган субъекта Российской Федерации создается как структурное подразделение представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.*

10) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Законом и Регламентом Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

2. Председатель Контрольного органа субъекта Российской Федерации вправе участвовать с правом совещательного голоса в заседаниях представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, постоянных комитетов и постоянных комиссий представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Во исполнение своих полномочий председатель Контрольного органа субъекта Российской Федерации издает приказы по вопросам нормативного правового регулирования и распоряжения по другим вопросам.

4. В случае отсутствия председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации или невозможности осуществления им своих полномочий обязанности председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации временно исполняет заместитель председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

В случае невозможности исполнения обязанностей председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации заместителем председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации временное исполнение этих обязанностей переходит последовательно к аудитору Контрольного органа субъекта Российской Федерации, имеющему наибольший стаж работы в должности аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации, а при равном стаже — к старейшему по возрасту аудитору Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

**Статья 13. Полномочия заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

Заместитель председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации:

1) осуществляет отдельные полномочия председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации по его поручению;

2) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Законом и Регламентом Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

**Статья 14. Прекращение полномочий председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации и заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

1. Полномочия председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации, заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации прекращаются:

1) в случае прекращения полномочий аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации, назначенного, соответственно, председателем Контрольного органа субъекта Российской Федерации, заместителем председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

2) представления в представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации личного письменного заявления аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации о сложении им полномочий, соответственно, председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации, заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

3) освобождения аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации от должности председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации, заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением полномочий, соответственно, председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации, заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

2. Решение о прекращении полномочий председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации, заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации в случае, предусмотренном пунктом 2 части 1 настоящей статьи, оформляется постановлением представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемым без голосования не позднее четырнадцати дней со дня получения представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующего заявления.

Решение о прекращении полномочий председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации, заместителя предсе-

дателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации в случае, предусмотренном пунктом 3 части 1 настоящей статьи, принимается большинством не менее двух третей голосов от установленного Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации числа депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и оформляется постановлением представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Указанное решение может быть принято по инициативе органов и лиц, имеющих право в соответствии с частью 3 статьи 8 настоящего Закона выдвигать кандидатуры на должности аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации, а также по инициативе не менее пяти аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

3. Прекращение полномочий председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации и заместителя председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 настоящей статьи, не влечет прекращения полномочий соответствующего аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

**Статья 15. Полномочия аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

1. Аудиторы Контрольного органа субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию задач Контрольного органа субъекта Российской Федерации в соответствии с распределением обязанностей между председателем Контрольного органа субъекта Российской Федерации, заместителем председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации и аудиторами Контрольного органа субъекта Российской Федерации, утвержденным председателем Контрольного органа субъекта Российской Федерации, а также по отдельным направлениям, конкретное содержание которых определяется в соответствии с Регламентом Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

2. Аудиторы Контрольного органа субъекта Российской Федерации вправе присутствовать при рассмотрении вопросов, входящих в их компетенцию, на заседаниях представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, постоянных комитетов и постоянных комиссий представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, иных формируемых в представительном (законодательном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации органов, а также на заседаниях высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, иных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

**Статья 16. Коллегия Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

1. Коллегия Контрольного органа субъекта Российской Федерации является постоянным рабочим органом Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

2. В состав Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации входят председатель Контрольного органа субъекта Российской Федерации, заместитель председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации и аудиторы Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

3. Коллегия Контрольного органа субъекта Российской Федерации:

1) по представлению председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации утверждает годовые планы работы Контрольного органа субъекта Российской Федерации и ежегодные отчеты о работе Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

2) принимает Регламент Контрольного органа субъекта Российской Федерации, вносит в него изменения;

3) утверждает заключения Контрольного органа субъекта Российской Федерации по результатам проверок, экспертные заключения Контрольного органа субъекта Российской Федерации, аналитические записки Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

4) принимает решения по вопросам обеспечения проведения внеплановых мероприятий;

5) утверждает методические рекомендации по вопросам осуществления контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

6) принимает решения по иным вопросам в соответствии с настоящим Законом и Регламентом Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

4. В заседании Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации вправе

принимать участие с правом совещательного голоса высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации и депутаты представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

На заседание Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации при рассмотрении вопросов об утверждении заключений по результатам проверок в обязательном порядке приглашаются представители органов и лиц, указанных в части 2 статьи 19 настоящего Закона.

5. Коллегия Контрольного органа субъекта Российской Федерации осуществляет свою деятельность в форме заседаний, которые проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц.

6. Заседание Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа лиц, входящих в состав Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

7. На заседаниях Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации решения принимаются в порядке голосования большинством голосов от общего числа аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

Регламентом Контрольного органа субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено принятие решений на заседании Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации в порядке голосования большинством не менее двух третей от общего числа аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

8. Член Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации, не согласный с решением Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации, вправе не позднее семи дней со дня принятия такого решения подать председателю Контрольного органа субъекта Российской Федерации свое особое мнение, которое прилагается к решению Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации и подлежит официальному опубликованию вместе с соответствующим решением Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

При представлении материалов контрольных и иных мероприятий Контрольного органа субъекта Российской Федерации представительному (законодательному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации особые мнения членов коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации оглашаются в обязательном порядке.

**Статья 17. Организационные основы обеспечения деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

1. Обеспечение деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации осуществляется аппаратом Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

2. Аппарат Контрольного органа субъекта Российской Федерации возглавляет руководитель аппарата Контрольного органа субъекта Российской Федерации, который назначается на должность председателем Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

3. Положение об аппарате Контрольного органа субъекта Российской Федерации, его структура и штатное расписание утверждаются Коллегией Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

*Вариант:*

*3. Положение об аппарате Контрольного органа субъекта Российской Федерации, его структура и штатное расписание утверждаются представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.*

## ГЛАВА 4. КОНТРОЛЬНО-РЕВИЗИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОНТРОЛЬНОГО ОРГАНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Статья 18. Форма контрольно-ревизионной деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

1. Контрольно-ревизионная деятельность Контрольного органа субъекта Российской Федерации осуществляется посредством проведения мероприятий в форме проверок Контрольного органа субъекта Российской Федерации (далее — проверки).

2. Проверки могут проводиться:

1) по месту нахождения проверяемых органов и лиц (выездные проверки);

2) по месту нахождения Контрольного органа субъекта Российской Федерации (камеральные проверки).

**Статья 19. Пределы проведения проверок**

1. Проверки проводятся исключительно в целях осуществления контроля за законностью и эффективностью операций со средствами бюджета субъекта Российской Федерации

и территориального государственного внебюджетного фонда, а также с объектами государственной собственности субъекта Российской Федерации.

2. Проверки могут проводиться в отношении любых органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, иных муниципальных органов, организаций, индивидуальных предпринимателей (далее — проверяемые органы (лица)) в части осуществления ими деятельности по получению, перечислению, использованию средств бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета государственного территориального внебюджетного фонда и (или) по использованию государственной собственности субъекта Российской Федерации.

3. Проверки, проведение которых предусмотрено планами работы Контрольного органа субъекта Российской Федерации (плановые проверки), могут проводиться в отношении одного и того же проверяемого органа (лица) не чаще одного раза в три года.

Плановые проверки в отношении организаций и лиц, осуществляющих виды деятельности в сфере здравоохранения, в сфере образования, в социальной сфере, могут проводиться более одного раза в три года, но не чаще одного раза в год.

4. Не допускается проведение повторной проверки того же проверяемого органа (лица) по тому же предмету, по которому проводилась первоначальная проверка.

**Статья 20. Срок проведения проверки**

1. Срок проведения проверки исчисляется со дня уведомления проверяемого органа (лица) о проведении проверки (в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 22 настоящего Закона, — со дня подписания распоряжения председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации о проведении проверки) до дня составления акта Контрольного органа субъекта Российской Федерации о результатах проверки и не может превышать один месяц.

2. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, по мотивированному представлению аудитора (аудиторов) Контрольного органа субъекта Российской Федерации, проводящего (проводящих) проверку, Коллегия Контрольного органа субъекта Российской Федерации вправе принять решение о продлении срока проведения проверки, но не более чем на один месяц.

**Статья 21. Основания проведения проверки**

1. Основанием проведения проверки (в том числе внеплановой) является распоряжение председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

2. В распоряжении председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации о проведении проверки указываются:

1) дата выдачи распоряжения;

2) основания выдачи распоряжения;

3) полное наименование проверяемого органа (лица);

4) фамилии, имена, отчества аудитора (аудиторов) Контрольного органа субъекта Российской Федерации, проводящего (проводящих) проверку, а также государственных гражданских служащих аппарата Контрольного органа субъекта Российской Федерации, оказывающих содействие аудитору (аудиторам) Контрольного органа субъекта Российской Федерации, проводящему (проводящим) проверку;

5) исчерпывающий перечень вопросов, подлежащих разрешению посредством проведения проверки (предмет проверки);

6) период деятельности проверяемого органа (лица), включаемый в предмет проверки (период проверки);

7) срок проведения проверки.

**Статья 22. Уведомление о проведении проверки**

1. Проверяемый орган (проверяемое лицо) уведомляется о проведении проверки не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации о проведении проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или путем непосредственного вручения одним из лиц, указанных в пункте 4 части 2 статьи 21 настоящего Закона (далее — проверяющие лица), под расписку руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (лица) одновременно с предъявлением служебных удостоверений.

В случае направления копии распоряжения председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации о проведении проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении днем уведомления проверяемого органа (лица) о проведении проверки считается день получения указанного почтового отправления проверяемым органом (лицом).

2. Указанное в части 1 настоящей статьи уведомление не требуется в случаях, если в резуль-

тате деятельности проверяемого органа (лица):

1) причинен или причиняется вред жизни, здоровью граждан, вред окружающей среде, безопасности государства;

2) возникли или могут возникнуть чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

**Статья 23. Общие условия проведения проверки**

1. В проведении проверки не могут участвовать лица, не указанные в распоряжении председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации о проведении соответствующей проверки в соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 21 настоящего Закона.

2. При проведении проверки проверяющие лица обязаны руководствоваться презумпцией законности и добросовестности деятельности проверяемого органа (лица).

3. При проведении проверки проверяющие лица не вправе:

1) создавать препятствия для нормального осуществления текущей деятельности проверяемого органа (лица);

2) проводить проверку по вопросам, не входящим в предмет проверки;

3) проводить проверку в отношении деятельности проверяемого органа (лица), не охватываемой периодом проверки;

4) проводить проверку с нарушением сроков проведения проверки;

5) распространять информацию, полученную в результате проведения проверки и составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, за исключением случаев, предусмотренных в соответствии с федеральными законами;

6) требовать от проверяемого органа (лица) совершения действий в целях обеспечения проведения проверки, если это влечет расходы проверяемого органа (лица).

4. Проверяемый орган (лицо) обязан (обязано) обеспечить проверяющим лицам нормальные условия проведения проверки посредством предоставления им рабочего места (а при наличии возможности и если это не создает препятствия для нормального осуществления текущей деятельности проверяемого органа (лица) — изолированного помещения), оборудованного необходимой компьютерной техникой и средствами связи.

5. Руководитель или иной уполномоченный представитель проверяемого органа (лица) вправе непосредственно присутствовать при проведении проверки и давать объяснения по любым вопросам, относящимся к предмету проверки.

**Статья 24. Истребование документов и пояснений**

1. При проведении проверки аудитор (аудиторы) Контрольного органа субъекта Российской Федерации, проводящий (проводящие) проверку, вправе письменно истребовать любые документы по вопросам, входящим в предмет проверки в соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 21 настоящего Закона, у проверяемого органа (лица), а при необходимости — также у иных органов и лиц, располагающих такими документами. Такие документы предоставляются в течение трех рабочих дней со дня истребования, а в случае, если истребование состоялось за три или менее рабочих дня до дня окончания проверки, — в день истребования в оригиналах либо в виде копий, заверенных печатью (при ее наличии) и подписью руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (лица). Не допускается требовать нотариального удостоверения копий документов, представляемых проверяющим лицам, если иное не предусмотрено в соответствии с федеральными законами.

2. В случае, если в ходе проверки выявлены ошибки и (или) противоречия в документах, представленных проверяемым органом (лицом), либо несоответствие сведений, содержащихся в этих документах, сведениям, содержащимся в документах, имеющихся у проверяющих лиц, и (или) полученным в ходе проверки, аудитор (аудиторы) Контрольного органа субъекта Российской Федерации, проводящий (проводящие) проверку, направляет информацию об этом проверяемому органу (лицу) с требованием представить в письменной форме необходимые пояснения. Указанное требование должно быть выполнено в течение трех рабочих дней со дня получения проверяемым органом (лицом) указанной информации, а в случае, если указанная информация получена им за три или менее рабочих дня до дня окончания проверки, — в день получения указанной информации. При этом проверяемый орган (лицо) вправе дополнительно представить документы, подтверждающие достоверность ранее представленных документов.

**Статья 25. Акт Контрольного органа субъекта Российской Федерации о результатах проверки**

1. Аудитор (аудиторы) Контрольного органа субъекта Российской Федерации, проводя-

щий (проводящие) проверку, оформляет (оформляют) результаты проверки посредством составления акта Контрольного органа субъекта Российской Федерации о результатах проверки (далее — акт проверки).

2. Акт проверки составляется в письменной форме, подписывается всеми проверяющими лицами и направляется председателю Контрольного органа субъекта Российской Федерации. В акте проверки указываются:

1) дата, время и место составления акта проверки;

2) полное наименование проверяемого органа (лица);

3) дата издания и номер распоряжения председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации о проведении проверки;

4) фамилии, имена, отчества и должности проверяющих лиц;

5) дата начала и окончания проверки;

6) место проведения проверки;

7) комплекс мероприятий, проведенных в рамках проверки;

8) документально подтверждаемые факты, установленные в результате проведения проверки, в том числе сведения о выявленных нарушениях установленного порядка исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, исполнения бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, распоряжения государственной собственностью субъекта Российской Федерации, а также о лицах, совершивших указанные нарушения, и об обстоятельствах, способствовавших совершению указанных нарушений;

9) сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки руководителя или иного уполномоченного лица проверяемого органа (лица).

3. Акт проверки составляется в двух экземплярах. Аудитор (аудиторы) Контрольного органа субъекта Российской Федерации, проводивший (проводившие) проверку, не позднее чем на следующий рабочий день после дня составления акта проверки:

1) вручает (вручают) первый экземпляр акта проверки для ознакомления под роспись руководителю или иному уполномоченному лицу проверяемого органа (лица). В случае отсутствия руководителя, иного уполномоченного лица проверяемого органа (лица), а также в случае отказа указанных лиц от получения акта проверки в акте проверки проставляется запись об этом, а первый экземпляр акта проверки направляется проверяемому органу (лицу) заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается ко второму экземпляру акта проверки;

2) направляет (направляют) второй экземпляр акта проверки председателю Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

4. Содержание акта проверки должно соответствовать следующим требованиям:

1) акт проверки должен излагаться таким образом, чтобы исключалась возможность его произвольного толкования;

2) любые утверждения о выявленных нарушениях установленного порядка исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, исполнения бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, распоряжения государственной собственностью субъекта Российской Федерации должны быть подтверждены ссылками на конкретные положения федеральных законов, иных правовых актов Российской Федерации, законов субъекта Российской Федерации, иных правовых актов субъектов Российской Федерации;

3) выявленные нарушения должны быть сгруппированы в соответствии с характером нарушений и с учетом предмета проверки.

5. Проверяемый орган (лицо) в случае несогласия с актом проверки и (или) с отдельными его положениями вправе в течение пятнадцати рабочих дней со дня получения им первого экземпляра акта проверки в порядке, установленном пунктом 1 части 3 настоящей статьи, представить председателю Контрольного органа субъекта Российской Федерации письменное согласие с актом проверки либо письменные мотивированные возражения на акт проверки. При этом проверяемый орган (лицо) вправе приложить к таким возражениям документы, подтверждающие обоснованность таких возражений, или их заверенные копии либо в тот же срок направить их председателю Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

**Статья 26. Заключение Контрольного органа субъекта Российской Федерации по результатам проверки**

1. Председатель Контрольного органа субъекта Российской Федерации в течение трех рабочих дней после истечения срока, предусмотренного частью 4 статьи 25 настоящего Закона, определяет трех аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации, которые составляют заключение Контрольно-

го органа субъекта Российской Федерации по результатам проверки и среди которых не должно быть аудитора (аудиторов) Контрольного органа субъекта Российской Федерации, проводившего (проводивших) соответствующую проверку.

2. Заключение Контрольного органа субъекта Российской Федерации по результатам проверки (далее — заключение по результатам проверки) составляется на основе системного анализа акта проверки и письменных мотивированных возражений на акт проверки, представленных проверяемым органом (лицом).

Заключение по результатам проверки составляется в пределах акта проверки. Однако аудиторы Контрольного органа субъекта Российской Федерации не связаны доводами, изложенными в акте проверки и в письменных мотивированных возражениях на акт проверки, представленных проверяемым органом (лицом).

3. Вопросы, возникающие при составлении заключения по результатам проверки, разрешаются составляющими его аудиторами Контрольного органа субъекта Российской Федерации большинством голосов.

Аудитор Контрольного органа субъекта Российской Федерации, не согласный с мнением большинства, может в течение пяти рабочих дней после подписания заключения Контрольного органа субъекта Российской Федерации представить в письменной форме свое особое мнение, которое направляется председателю Контрольного органа субъекта Российской Федерации и подлежит рассмотрению вместе с заключением по результатам проверки.

4. Заключение по результатам проверки составляется в письменной форме, подписывается всеми аудиторами Контрольного органа субъекта Российской Федерации, участвовавшими в его составлении, включая аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации, выразившего особое мнение, и направляется председателю Контрольного органа субъекта Российской Федерации. В заключении по результатам проверки указываются:

1) дата, время и место составления заключения по результатам проверки;

2) сведения, предусмотренные пунктами 2—7 части 2 статьи 25 настоящего Закона;

3) сведения, предусмотренные пунктом 8 части 2 статьи 25 настоящего Закона в той части, в какой аудиторы Контрольного органа субъекта Российской Федерации, составившие заключение по результатам проверки, согласны с актом проверки, а также мотивы, по которым указанные аудиторы не согласны с актом проверки в остальной его части;

4) обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений, выявленных в ходе проверки и указанных в заключении по результатам проверки в соответствии с пунктом 3 настоящей части (в случае устранимости таких нарушений), с указанием сроков исполнения таких предписаний. Указанные сроки должны обеспечивать возможность полного и эффективного устранения выявленных нарушений;

5) рекомендации по совершенствованию деятельности проверяемого органа (лица) в целях предотвращения дальнейших нарушений.

5. Содержание заключения по результатам проверки должно соответствовать требованиям, предусмотренным частью 4 статьи 25 настоящего Закона.

6. Председатель Контрольного органа субъекта Российской Федерации вносит заключение по результатам проверки на рассмотрение ближайшего очередного заседания Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

7. Заключение по результатам проверки, утвержденное Коллегией Контрольного органа субъекта Российской Федерации, в течение трех рабочих дней со дня такого утверждения направляется в представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, а также проверяемому органу (лицу). По решению Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации заключение по результатам проверки может быть направлено другим органам и лицам.

8. В случае выявления в ходе проверки обстоятельств, свидетельствующих о наличии признаков совершения преступления или административного правонарушения, Коллегия Контрольного органа субъекта Российской Федерации направляет заключение по результатам проверки в соответствующие органы (соответствующим должностным лицам), к компетенции которых относятся возбуждение дел об административных правонарушениях и рассмотрение сообщений о преступлениях.

## ГЛАВА 5. ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОНТРОЛЬНОГО ОРГАНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Статья 27. Формы экспертно-аналитической деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации

Экспертно-аналитическая деятельность Контрольного органа субъекта Российской Федерации осуществляется посредством проведения мероприятий в следующих формах:

1) экспертизы:

а) законов субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда, об утверждении отчетов об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, об утверждении отчетов об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, иных законов субъекта Российской Федерации;

б) правовых актов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, правовых актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, правовых актов высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, правовых актов иных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) муниципальных правовых актов;

г) проектов правовых актов, указанных в подпунктах «а»—«в» настоящего пункта;

д) поправок к проектам законов субъекта Российской Федерации;

2) внесения предложений по совершенствованию практики исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, исполнения бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, распоряжения государственной собственностью субъекта Российской Федерации.

### Статья 28. Пределы проведения экспертизы

1. Контрольный орган субъекта Российской Федерации проводит экспертизу правовых актов, их проектов и поправок (далее — предмет экспертизы), указанных в пункте 1 статьи 27 настоящего Закона (далее — экспертиза), в той части, в какой ими затрагиваются вопросы исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, исполнения бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, соблюдения установленного порядка распоряжения государственной собственностью субъекта Российской Федерации.

2. Контрольный орган субъекта Российской Федерации проводит комплексную экспертизу, юридическую экспертизу, финансово-экономическую экспертизу.

Юридическая экспертиза включает в себя анализ и оценку предмета экспертизы с точки зрения их соответствия правовым актам более высокой юридической силы и (или) требованиям юридической техники.

Финансово-экономическая экспертиза включает в себя анализ и оценку обоснованности финансовых показателей, содержащихся в предмете экспертизы, а также финансово-экономических последствий принятия и (или) действия предмета экспертизы.

Комплексная экспертиза объединяет юридическую и финансово-экономическую экспертизу.

### Статья 29. Срок проведения экспертизы

Срок проведения экспертизы исчисляется со дня поступления в Контрольный орган субъекта Российской Федерации запроса о проведении экспертизы до дня направления экспертного заключения Контрольного органа субъекта Российской Федерации органу или лицу, направившему соответствующий запрос, и не должен превышать один месяц.

### Статья 30. Порядок назначения экспертизы

1. Основанием проведения экспертизы является распоряжение председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации, выданное на основании запроса о проведении экспертизы либо решения Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации, принятого в соответствии с частью 4 статьи 5 настоящего Закона.

С запросами о проведении экспертизы в Контрольный орган субъекта Российской Федерации вправе обращаться представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, постоянные комитеты представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и постоянные комиссии представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, группы депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации численностью не менее не менее одной трети от уста-

новленного Уставом (Конституцией) субъекта Российской Федерации числа депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

2. В распоряжении председателя Контрольного органа субъекта Российской Федерации о проведении экспертизы указываются:

1) дата выдачи распоряжения;

2) основание назначения экспертизы;

3) фамилии, имена, отчества аудитора (аудиторов) Контрольного органа субъекта Российской Федерации, проводящего (проводящих) экспертизу, а также государственных гражданских служащих аппарата Контрольного органа субъекта Российской Федерации, оказывающих содействие аудитору (аудиторам) Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

4) вид проводимой экспертизы в соответствии с частью 2 статьи 28 настоящего Закона.

5) срок проведения экспертизы;

6) вопросы, поставленные перед аудитором (аудиторами) Контрольного органа субъекта Российской Федерации, проводящим (проводящими) экспертизу.

**Статья 31. Порядок оформления результатов экспертизы**

1. По результатам проведения экспертизы аудитор (аудиторы) Контрольного органа субъекта Российской Федерации, проводивший (проводившие) экспертизу, составляет (составляют) экспертное заключение Контрольного органа субъекта Российской Федерации (далее — экспертное заключение).

2. Экспертное заключение составляется в письменной форме, подписывается всеми аудиторами Контрольного органа субъекта Российской Федерации, проводившими экспертизу, и направляется председателю Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

3. В экспертном заключении указываются:

1) дата, время и место составления экспертного заключения;

2) фамилии, имена, отчества аудитора (аудиторов) Контрольного органа субъекта Российской Федерации, проводившего (проводивших) экспертизу;

3) основание назначения экспертизы;

4) предмет экспертизы;

5) вид экспертизы в соответствии с частью 2 статьи 28 настоящего Закона;

6) экспертный анализ (в том числе методы, способы, использованные при проведении экспертизы), проведенный в рамках поставленных перед экспертом вопросов;

7) аргументированные ответы на вопросы, поставленные перед аудитором (аудиторами) Контрольного органа субъекта Российской Федерации, проводящим (проводящими) экспертизу.

4. Экспертное заключение носит рекомендательный характер.

5. Содержание экспертного заключения должно соответствовать требованиям, предусмотренным частью 4 статьи 25 настоящего Закона.

6. Председатель Контрольного органа субъекта Российской Федерации вносит экспертное заключение на рассмотрение ближайшего очередного заседания Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

7. Экспертное заключение, утвержденное Коллегией Контрольного органа субъекта Российской Федерации, в течение трех рабочих дней со дня такого утверждения направляется в представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, а также в орган или лицу (лицам), направившему (направившим) в Контрольный орган субъекта Российской Федерации запрос о проведении экспертизы. По решению Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации экспертное заключение может быть направлено другим органам и лицам.

**Статья 32. Предложения по совершенствованию практики исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, исполнения бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, распоряжения государственной собственностью субъекта Российской Федерации**

1. На основании заключений по результатам проверок и экспертных заключений аудиторы Контрольного органа субъекта Российской Федерации проводят анализ и обобщение информации о законности и эффективности операций со средствами бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, а также с объектами государственной собственности субъекта Российской Федерации, выявляют проблемы и тенденции правового регулирования по указанным вопросам и вырабатывают предложения по совершенствованию правового регулирования и (или) практики исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, исполнения бюджета терри-

ториального государственного внебюджетного фонда, распоряжения государственной собственностью субъекта Российской Федерации.

2. Предложения по совершенствованию практики исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, исполнения бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, распоряжения государственной собственностью субъекта Российской Федерации оформляются в виде аналитической записки Контрольного органа субъекта Российской Федерации (далее — аналитическая записка), которая подписывается составившим (составившими) ее аудитором (аудиторами) Контрольного органа субъекта Российской Федерации и направляется председателю Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

3. Председатель Контрольного органа субъекта Российской Федерации вносит аналитическую записку на рассмотрение ближайшего очередного заседания Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

4. Аналитическая записка, утвержденная Коллегией Контрольного органа субъекта Российской Федерации, в течение трех рабочих дней со дня такого утверждения направляется в представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. По решению Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации аналитическая записка может быть направлена другим органам и лицам.

## ГЛАВА 6. ИНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНОГО ОРГАНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Статья 33. Информация о деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации

1. Контрольный орган субъекта Российской Федерации ежегодно представляет отчет о своей деятельности представительному (законодательному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации. Требования к содержанию такого отчета, а также порядок его рассмотрения представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются Регламентом представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Ежегодный отчет Контрольного органа субъекта Российской Федерации о его деятельности направляется для ознакомления высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, в Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации, прокурору субъекта Российской Федерации. По решению Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации ежегодный отчет Контрольного органа субъекта Российской Федерации о его деятельности может быть направлен иным органам и лицам.

3. Представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе потребовать предоставления внеочередного отчета о деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации либо отчета о деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации по отдельным направлениям или по отдельным вопросам.

4. Аудиторы Контрольного органа субъекта Российской Федерации ежегодно представляют отчеты о своей работе на рассмотрение Коллегии Контрольного органа субъекта Российской Федерации. Требования к содержанию таких отчетов, а также порядок их рассмотрения Коллегией Контрольного органа субъекта Российской Федерации устанавливаются Регламентом Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

5. Коллегия Контрольного органа субъекта Российской Федерации, а также представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе потребовать предоставления внеочередного отчета о работе аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации либо отчета о работе аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации по отдельным направлениям или по отдельным вопросам.

6. Аппаратом Контрольного органа субъекта Российской Федерации создается и поддерживается официальный сайт Контрольного органа субъекта Российской Федерации в международной компьютерной сети Интернет, на котором в обязательном порядке размещаются:

1) сведения о составе Контрольного органа субъекта Российской Федерации, включая основные биографические данные об аудиторах Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

2) тексты правовых актов, образующих правовую основу организации и деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

3) текст Регламента Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

4) планы работы Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

5) тексты заключений Контрольного органа субъекта Российской Федерации по результатам проверок, экспертных заключений Контрольного органа субъекта Российской Федерации, аналитических записок Контрольного органа субъекта Российской Федерации с указанием даты их утверждения Коллегией Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

6) отчеты Контрольного органа субъекта Российской Федерации и аудиторов Контрольного органа субъекта Российской Федерации;

7) иная информация в соответствии с Регламентом Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

7. Порядок поддержки сайта Контрольного органа субъекта Российской Федерации в международной компьютерной сети Интернет устанавливается Регламентом Контрольного органа субъекта Российской Федерации.

8. Заключения Контрольного органа субъекта Российской Федерации по результатам проверок, экспертные заключения Контрольного органа субъекта Российской Федерации, аналитические записки Контрольного органа субъекта Российской Федерации, ежегодные отчеты Контрольного органа субъекта Российской Федерации о его деятельности подлежат официальному опубликованию в средствах массовой информации, признаваемых источниками официального опубликования для нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации.

**Статья 34. Проверка деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации**

1. Деятельность Контрольного органа субъекта Российской Федерации в части использования им средств бюджета субъекта Российской Федерации и государственной собственности субъекта Российской Федерации подлежит контролю посредством проведения проверок.

2. Проверки деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации в части использования им средств бюджета субъекта Российской Федерации и государственной собственности субъекта Российской Федерации (далее — проверка деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации) проводятся один раз в три года в сроки, устанавливаемые представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по результатам проведения соответствующих консультаций с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

3. Проверка деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации проводится специальной контрольной комиссией по проверке деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации (далее — специальная контрольная комиссия).

4. Специальная контрольная комиссия формируется представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в количестве четырех человек. Как представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, так и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации назначают в состав специальной контрольной комиссии по два своих представителя.

Член специальной контрольной комиссии должен соответствовать тем же требованиям, которым должен соответствовать кандидат на должность аудитора Контрольного органа субъекта Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 8 настоящего Закона.

5. Проверка деятельности Контрольного органа субъекта Российской Федерации проводится с соблюдением правил, предусмотренных статьями 20—26 настоящего Закона, если иное не вытекает из настоящей статьи.

**Глава 7. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

**Статья 35. Вступление в силу настоящего Закона**

Настоящий Закон вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

город _____
«____»_____ 200_ г.
№_____

Высшее должностное лицо
субъекта Российской Федерации

# Индивидуальное правовое регулирование как предмет диссертационного исследования

*(Отзыв об автореферате диссертации И.А. Минникеса, представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук)*

Диссертация И.А. Минникеса* посвящена всестороннему комплексному теоретико-правовому исследованию индивидуального правового регулирования в современных условиях социально-экономических, политических и правовых преобразований в Российской Федерации.

Актуальность данной темы диссертационного исследования не вызывает сомнений и выражается в необходимости научного осмысления ряда сложных теоретико-правовых проблем индивидуального правового регулирования. Помимо этого, актуальность избранной темы определяется ее большим прикладным значением для дальнейшего совершенствования отечественной практики индивидуального правового регулирования и серьезного улучшения ее качества.

Автор диссертации поставил перед собой цель теоретически обосновать положение о том, что индивидуальное правовое регулирование является самостоятельным видом правового регулирования. В круг изучаемой им проблематики вошли следующие вопросы: определение предмета и пределов индивидуального правового регулирования; анализ особенностей, способов, методов и типов индивидуального правового регулирования; изучение форм взаимодействия нормативного и индивидуального правового регулирования; анализ проявлений индивидуального правового регулирования в основных формах юридической деятельности; определение значения индивидуального правового регулирования при применении мер правового принуждения; изучение особенностей индивидуальных правовых актов.

В целом соискатель успешно справился с решением поставленных им исследовательских задач. Как представляется, ему удалось обоснованно поставить и разрешить большой комплекс теоретических проблем индивидуального правового регулирования и тем самым внести серьезный вклад в развитие современной науки теории государства и права.

Диссертация И.А. Минникеса отличается убедительной аргументацией многих из сделанных им выводов, а результаты диссертационного исследования имеют важное научное и практическое значение для современной теоретико-правовой науки.

Вполне обоснован и аргументирован вывод автора о том, что индивидуальное правовое регулирование является самостоятельным видом правового регулирования и представляет собой правовое воздействие на общественные отношения, связанное с установлением, изменением или прекращением юридических прав и обязанностей их участников в индивидуальном порядке, направленное на урегулирование конкретных ситуаций, требующих юридического разрешения, и осуществляемое путем совершения односторонних правомерных юридически значимых действий, заключения договоров и соглашений, либо властной правоприменительной деятельности уполномоченных субъектов, результатом которого являются индивидуальные правовые акты (с. 21).

Несомненный интерес вызывают положения диссертации, посвященные анализу пределов индивидуального правового регулирования, под которыми автор понимает границы правового вмешательства в общественные отношения при помощи индивидуальных правовых средств (с. 23). Автор обстоятельно исследовал вопрос об объективных и субъективных пределах индивидуального правового регулирования (с. 23—24).

---

* *Минникес И.А.* Индивидуальное правовое регулирование (теоретико-правовой анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2009. 55 с.

Диссертант подробно проанализировал способы, методы и типы индивидуального правового регулирования (с. 25—26).

Большой интерес вызывают положения научной работы, посвященные исследованию проблем классификации видов индивидуального правового регулирования. Дополняя классификации, предложенные в юридической литературе, И.А. Минникес предлагает свою классификацию видов индивидуального правового регулирования в зависимости от степени централизованности, выделяя децентрализованное и централизованное индивидуальное правовое регулирование (с. 27).

Представляется аргументированным выделение автором в аспекте индивидуального правового регулирования следующих видов правовой конкретизации: правотворческая конкретизация, конкретизация в правоотношении, правоприменительная конкретизация, конкретизация в процессе толкования права (с. 33—35).

Во многом новаторским представляется подход автора диссертации к исследованию проблемы правовой персонификации как своеобразной формы взаимодействия нормативного и индивидуального правового регулирования. Соискатель справедливо отмечает, что в общей теории права назрела необходимость выделить в качестве самостоятельной категории понятие «правовая персонификация», под которой предлагается понимать закрепление на нормативном уровне особенностей субъекта или характерных особенностей ситуации, которые являются юридически значимыми для урегулирования конкретного случая в индивидуальном порядке (с. 35).

Диссертант всесторонне осветил особенности индивидуального правового регулирования в форме правоприменительной деятельности (с. 42—45).

Вместе с тем, при всех отмеченных достоинствах, диссертационная работа И.А. Минникеса не лишена недостатков и положений, которые, возможно, нуждаются в дополнительном обосновании.

**1.** Представляется небесспорным выделение индивидуального правового регулирования в форме правотворческой деятельности. (с. 40—41). Здесь закономерен вопрос: является ли наличие элементов индивидуального правового регулирования в правотворческой деятельности основанием для обозначения самой правотворческой деятельности в качестве формы индивидуального правового регулирования?

**2.** Диссертант справедливо критикует распространившуюся в последнее время практику принятия в отдельных субъектах Российской Федерации индивидуальных законов, однако не раскрывает причины такой негативной практики и не предлагает правовые средства ее преодоления.

**3.** В юридической литературе утвердилась точка зрения о том, что индивидуальное правовое регулирование является по своей природе децентрализованным регулированием. Однако диссертант придерживается другого мнения, обосновывая существование централизованного индивидуального правового регулирования. В этой связи открытым остается вопрос: не исключает ли централизация возможность субъекта действовать относительно самостоятельно?

Высказанные замечания носят преимущественно дискуссионный характер, не снижают высокой положительной оценки проделанной диссертантом работы и полученных им результатов.

В целом, как показывает изучение автореферата, диссертационное исследование, подготовленное И.А. Минникесом, посвящено актуальной проблематике, выполнено на высоком научном уровне и отвечает всем требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора наук, а ее автор заслуживает присвоения ученой степени доктора юридических наук (специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве).

**В.В. Игнатенко,**
**доктор юридических наук, профессор**

# СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

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

**Бондарева Эльвира Степановна** — кандидат юридических наук, заместитель директора Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

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

**Гаврилова Лариса Владимировна** — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом экспертно-правовых исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

**Игнатенко Виктор Васильевич** — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель Губернатора Иркутской области — полномочный представитель Губернатора Иркутской области в Законодательном Собрании Иркутской области.

**Кузьмина Мария Николаевна** — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета экономики и права.

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

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