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

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

№ 5—6 (32) (сентябрь—декабрь) 2014

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ

Петров А.А. Пределы действия решений Конституционного Суда Российской Федерации в пространстве 3

РЕГИОНАЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Ильенко И.А., Побута А.Ю. Дискуссия по разработке региональных и местных нормативов градостроительного проектирования 9

Фильчакова С.Ю., Черняк Л.Ю. Опыт организации правового просвещения в субъектах Российской Федерации 18

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Игнатенко В.В., Петров А.А. Оборотные штрафы за нарушение антимонопольного законодательства как предмет экспертного исследования в конституционном судопроизводстве 44

Праскова С.В. О правовом регулировании конституционного статуса Администрации Президента Российской Федерации в Конституции Российской Федерации 57

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Суркова И.С. Модельный закон субъекта Российской Федерации «О порядке использования в наименованиях юридических лиц официального наименования субъекта Российской Федерации» 62

Сведения об авторах 68

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

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

Редакционный совет работает на общественных началах

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

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

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

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

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

© Иркутское областное государственное
научно-исследовательское казенное учреждение
«Институт законодательства и правовой
информации имени М.М. Сперанского», 2014

Подписано в печать 26.12.2014. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8,5. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

ББК 67.400

А.А. Петров, кандидат юридических наук

Пределы действия решений Конституционного Суда Российской Федерации в пространстве

В статье исследуется пространственный аспект юридической силы решений Конституционного Суда Российской Федерации. На конкретных примерах обосновывается позиция, согласно которой территориальная сфера действия решения Конституционного Суда и норм, которые затрагиваются этим решением, может не совпадать.

Ключевые слова: *Конституционный Суд Российской Федерации; законодательство субъектов Российской Федерации; правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.*

Юридическая сила решений Конституционного Суда Российской Федерации (далее — Конституционный Суд) — как и правовых актов любого иного вида — характеризуется некоторыми параметрами, определяющими пределы их действия. Однако если вопросы действия решений Конституционного Суда во времени становятся предметом внимания в юридической науке, то пространственные пределы их юридической силы практически не были исследованы в литературе. Между тем, как отмечает К.Е. Сигалов, «наличие государственно-правовых феноменов обусловлено их расположенностью в пространстве, ограниченном некими рамками или пределами, отделенными от других определенными дистанциями, разграниченными на некоторые части или разделы» [13, с. 14].

Судебные акты в этом смысле не являются исключением: они призваны опосредовать урегулированные нормами права общественные отношения, а правоотношения же, образуя среду права, складываются и протекают во времени и пространстве (как, впрочем, и любые общественные отношения)*. Сказанное тем более справедливо в отношении судебных актов, принимаемых по делам о проверке нормативных правовых актов, которые сами имеют пределы действия во времени и в пространстве. Судебная проверка одних нормативных правовых актов на предмет соответствия другим подразумевает вынесение таких решений, которые имеют общее (а не индивидуализированное) действие, что сближает эти решения с самими нормативными правовыми актами, фигурирующими в соответствующих делах. Таким образом, потребность в исследовании вопроса о пространственных пределах действия решений Конституционного Суда не вызывает сомнений.

В соответствии со статьей 6 Федерального конституционного закона от 21 июня 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [14] (далее — Закон о Конституционном Суде) решения Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации. Каких бы то ни было иных установлений относительно территориальной сферы действия решений Конституционного Суда ни в этой статье, ни в иных положениях Закона о Конституционном Суде не содержится, отсутствуют они и в Конституции Российской Федерации. При этом в соответствии со статьей 67 Конституции Российской Федерации территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориаль-

* Интересным представляется мнение Н.А. Колоколова, который рассматривает саму судебную власть как особые общественные отношения, возникновение и существование которых обусловлено способностью социума при необходимости генерировать механизм разрешения конфликтов на основе норм права, обеспечиваемый мощью государства [10].

ное море, воздушное пространство над ними (часть 1); Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права (часть 2). Эти нормы конкретизируют относящееся к основам конституционного строя страны положение о распространении суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию (часть 1 статьи 4 Конституции Российской Федерации). При этом перечень субъектов Российской Федерации содержится в части 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации, а содержание остальных понятий, использованных в части 1 статьи 67, раскрывается в соответствующих федеральных законах.

На первый взгляд, тема пределов действия решений Конституционного Суда в пространстве этим и исчерпывается. Однако обращение к практике федерального судебного конституционного контроля все же обнаруживает в данной сфере отдельные вопросы, требующие более пристального рассмотрения.

Прежде всего, территориальная сфера действия решений Конституционного Суда предопределяется целями его деятельности. В соответствии с абзацем первым части первой статьи 3 Закона о Конституционном Суде полномочия Конституционного Суда реализуются в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. Все эти цели непосредственно обусловлены положениями Конституции Российской Федерации. Конституция же, будучи юридической формой выражения государственного суверенитета Российской Федерации, по определению действует на всей территории страны (часть 2 статьи 4, часть 1 статьи 15). Представляется, что именно на этом, в первую очередь, основано содержащееся в статье 6 Закона о Конституционном Суде решение вопроса о действии решений Конституционного Суда в пространстве.

Далее, необходимо обратить внимание на то, что статья 6 Закона о Конституционном Суде открывается словами «решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации...», в то время как часть 8 статьи 5 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции Российской Федерации» [17] устанавливает, что «вступившие в силу судебные акты судов общей юрисдикции, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и иные обращения являются обязательными... и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации». Аналогично, статья 7 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах Российской Федерации» [15] гласит: «Вступившие в законную силу судебные акты — решения, определения, постановления арбитражных судов обязательны для... и подлежат исполнению на всей территории Российской Федерации». Таким образом, если пространственный аспект действия судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов связывается с необходимостью их исполнения, то решения Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации как таковые; не случайно часть вторая статьи 79 Закона о Конституционном Суде закрепляет положение, согласно которому решение Конституционного Суда действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Выявленное различие не может быть сведено лишь к порядку слов в приведенных положениях законодательства о судебной власти. Оно носит принципиальный характер, поскольку подчеркивает различия в правовой природе решений различных судов, входящих в судебную систему Российской Федерации. Решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов, как правило, определяют права и обязанности конкретных лиц; соответственно, они не имеют общего значения, и по этой причине об их действии в пространстве, по сути дела, говорить не приходится. Решения же Конституционного Суда предполагают оценку не фактов по конкретным делам, но правовых норм, и потому правовые нормы, конституционно-правовое истолкование или конституционно-правовая оценка которых дана в решениях Конституционного Суда, не могут применяться в отрыве от соответствующих решений Конституционного Суда. Следовательно, поскольку любые такие нормы имеют пределы действия в пространстве (что, в свою очередь, детерминируется ограниченностью пространственной юрисдикции органов публичной власти, их издающих [6, с. 116]), постольку и решения Конституционного Суда дейст-

вуют, по общему правилу, в тех же пределах.

Вместе с тем сфера действия решения Конституционного Суда, с одной стороны, и норм, которые оно затрагивает (в частности, тех, которые являлись предметом проверки по соответствующему делу), может не совпадать. Конституция Российской Федерации наделяет Конституционный Суд полномочиями разрешать дела о соответствии Конституции Российской Федерации конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (пункт «б» части 2 статьи 125), а также договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт «в» части 2 статьи 125); разрешать споры о компетенции между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации (пункт «в» части 3 статьи 125); проверять конституционность закона (в том числе закона субъекта Российской Федерации), примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов (часть 4 статьи 125). При этом часть 6 статьи 125 Конституции Российской Федерации устанавливает, что акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Буквальное истолкование этих положений означало бы, что правовые последствия решения Конституционного Суда по делу о проверке конституционности правовых актов или договоров субъекта Российской Федерации затрагивают только те их положения, которые непосредственно являлись предметом конституционно-судебного рассмотрения.

Однако такой вывод не будет соответствовать упоминавшимся выше взаимосвязанным предписаниям части 2 статьи 4 и части 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации, согласно которым Конституция действует на всей территории страны. Кроме того, подобное ограничение действия решений Конституционного Суда в пространстве резко снижает эффективность федерального судебного конституционного контроля, поскольку, по существу, требует от Конституционного Суда многократно возвращаться к рассмотрению и разрешению одних и тех же вопросов (если речь идет о правовых актах субъектов Российской Федерации), а также не согласуется с закрепленным в Конституции Российской Федерации принципом равноправия субъектов Российской Федерации, в том числе во взаимоотношениях с федеральным центром (части 1 и 4 статьи 5, часть 2 статьи 72). В связи с этим Закон о Конституционном Суде — в развитие положений статьи 125 Конституции Российской Федерации — устанавливает, что наличие по предмету поступившего в Конституционный Суд обращения сохраняющего свою силу постановления Конституционного Суда, по общему правилу, влечет отказ в принятии такого обращения к рассмотрению (пункт 3 части первой статьи 43). Кроме того, согласно статье 87 Закона о Конституционном Суде признание не соответствующими Конституции Российской Федерации нормативного акта субъекта Российской Федерации, договора субъекта Российской Федерации или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке органами государственной власти других субъектов Российской Федерации положений принятых ими нормативных актов либо заключенных договоров, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными (часть третья); положения указанных нормативных актов либо договоров не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами (часть четвертая)*.

Таким образом, действие решения Конституционного Суда о признании правового акта субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации распространяется не только на этот правовой акт, но и на аналогичные по содержанию правовые акты всех других субъектов Российской Федерации. Вместе с тем на практике реализация таких решений Конституционного Суда иногда сопровождается осложнениями, что может быть проиллюстрировано на следующем примере.

Постановлением Конституционного Суда от

* Прав Г.А. Гаджиев, который подчеркивает, что «правовые последствия признания конкретной нормы неконституционной... отражают данную Конституционным Судом оценку правовой позиции законотворческих органов, создавших нормы с аналогичным содержанием, в этом смысле понятия «оспоримая норма» и «предмет рассмотрения» в конституционном судопроизводстве не совпадают. На примере конкретной оспоренной нормы Конституционный Суд рассматривает определенную, значимую юридическую проблему (предмет рассмотрения)» (см.: [5, с. 83]).

24 января 1997 года № 1-П [16] были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации отдельные положения Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года № 186-I «О системе органов государственной власти Удмуртской Республики» [8], в соответствии с которыми на территориях, не входящих в состав республики в качестве административно-территориальных образований (районы в городах и города, входящие в состав районов), предусматривалось создание представительных и исполнительных органов государственной власти, а органы и должностные лица указанных территорий не формировались посредством проведения выборов, а назначались органами государственной власти республики. Аналогичные положения содержались в Законе Республики Башкортостан от 12 октября 1994 года № ВС-25/11 «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан» [3].

Гражданин Р.А. Кагиров, полагая нарушенными свои конституционные права избирать и быть избранным в органы государственной власти, просил Верховный Суд Республики Башкортостан назначить дату выборов главы администрации одного из районов республики. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан оставила эту жалобу без удовлетворения, сославшись на то, что пункт 2 статьи 3 Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 года «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» [2] относит порядок организации и деятельности органов государственной власти республики к ее ведению, а согласно статье 95 Конституции Республики Башкортостан (в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела) [1] главы администраций районов и городов назначаются Президентом республики. Суд указал также, что ссылка заявителя на Постановление Конституционного Суда от 24 января 1997 года № 1-П не может быть признана обоснованной, поскольку данное Постановление принято по конкретному делу и не может распространяться на нормы Закона Республики Башкортостан. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в решении по кассационной жалобе Р.А. Кагирова также указала, что ссылка на данное постановление Конституционного Суда не может служить основанием к отмене этого решения, поскольку не соответствующими Конституции Российской Федерации признаны положения законодательного акта Удмуртской Республики, а не Республики Башкортостан.

Рассматривая жалобу гражданина Р.А. Кагирова на нарушение его конституционных прав Законом Республики Башкортостан от 12 октября 1994 года № ВС-25/11 «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан», Конституционный Суд отметил, что из положений статьи 6, пункта 3 части первой статьи 43, части второй статьи 87 Закона о Конституционном Суде в их взаимосвязи вытекает, что юридическая сила решений Конституционного Суда включает их обязательность на всей территории Российской Федерации и распространяется не только на акт, который являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда; признание Конституционным Судом какого-либо положения нормативного акта, в том числе закона субъекта Российской Федерации, не соответствующим Конституции Российской Федерации порождает обязанность отмены в установленном порядке аналогичных положений, в том числе содержащихся в законах других субъектов Российской Федерации; иное не согласуется с прямым действием и единообразным применением Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, а также с закрепленными ею принципами равенства прав и свобод граждан независимо от места их жительства (статья 19) и равноправия субъектов Российской Федерации (статья 5, часть 4). При этом Конституционный Суд указал, что решения судов общей юрисдикции по жалобе Р.А. Кагирова, основанные на доводах о том, что постановления Конституционного Суда, в которых выражена указанная правовая позиция, не могут распространяться на нормы Закона Республики Башкортостан, поскольку приняты «по конкретному делу», противоречат части второй статьи 87 Закона о Конституционном Суде [11].

В юридической литературе высказывались иные мнения по вопросам реализации указанных и других взаимосвязанных с ними положений Закона о Конституционном Суде. В частности, Т.Д. Зражевская отмечала, что положение части второй статьи 79 Закона о Конституционном Суде, согласно которому решение Конституционного Суда России не

требует подтверждения другими органами и должностными лицами, реально действует только для конкретного конституционно-правового спора, но такого «автоматизма» не может быть в отношении аналогичных законов, принятых в других субъектах Российской Федерации [7, с. 118].

Более развернуто на эту тему высказывается А.М. Кальяк. По его мнению, анализ статьи 87 Закона о Конституционном Суде свидетельствует о том, что положения, аналогичные признанным неконституционными, не являются неконституционными, ибо иное будет противоречить обязанности обращения в суд с заявлением о признании их недействующими, а также указанию на их действие как основание для такого обращения [9, с. 26]. Он также обращает внимание на то, что подтверждение того, что акт воспроизводит или содержит положения, аналогичные признанным неконституционными, требует определенного доказывания [Там же].

Оценивая доводы А.М. Кальяка, следует отметить, что они, несомненно, не лишены рационального зерна. Установление аналогичности вновь оспариваемых в Конституционном Суде норм ранее оспаривавшимся действительно представляет собой серьезную проблему, что не отрицается и самим Конституционным Судом. Этот вопрос был предметом рассмотрения Конституционного Суда в процессе рассмотрения ходатайства Президента Республики Башкортостан об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда от 19 апреля 2001 года № 65-О. Заявитель, в частности, просил Конституционный Суд разъяснить, какие безусловные требования должны быть положены в основу методики описания норм Конституции Республики Башкортостан, аналогичных (идентичных, подобных) тем, которые были ранее признаны Конституционным Судом не соответствующими Конституции Российской Федерации, а также какие критерии являются необходимыми и достаточными для доказательства аналогичности (идентичности, подобия) норм Конституции Республики Башкортостан тем нормам, которые ранее были признаны Конституционным Судом не соответствующими Конституции Российской Федерации. В принятом по данному ходатайству Определении от 6 декабря 2001 года № 249-О [12] Конституционный Суд отметил, что разработка каких бы то ни было методических указаний не относится к его компетенции; применительно же к конкретному правовому акту подобная методика означала бы, по сути, оценку его конституционности, что осуществляется в иной процедуре; при этом само содержание решений Конституционного Суда, сформулированные в них правовые позиции служат критерием для установления того, воспроизводится ли в тех или иных нормах положение, признанное неконституционным, являются ли данные нормы такими же либо основанными на этом положении, и, следовательно, насколько они тождественны, аналогичны, идентичны или подобны, чтобы рассматривать их в качестве воспроизводящих положения, признанные неконституционными, или являющихся такими же исходя из оценки аналогичности (идентичности) соответствующих норм с использованием известных методов толкования — телеологического, систематического, исторического, логического и др. (абзацы первый и второй пункта 5 мотивировочной части).

Изложенная позиция Конституционного Суда, по существу, означает, что вопрос о том, распространяется ли или нет решение Конституционного Суда на те или иные правовые акты, должен решаться в каждом конкретном случае индивидуально. Однако данное обстоятельство, на наш взгляд и вопреки мнению А.М. Кальяка, не делает невозможным применение положений статьи 87 Закона о Конституционном Суде, а лишь заостряет внимание правоприменителей — включая, в данном случае, и сам Конституционный Суд — на необходимости тщательного исследования правовых актов или их отдельных положений на предмет выяснения возможности их применения в свете ранее вынесенных решений Конституционного Суда.

Другой специфический случай, когда пределы действия решения Конституционного Суда и пределы действия положений, конституционность которых им проверяется, не совпадает, связан с возможностью проверки конституционности международных договоров Российской Федерации. Конституция Российской Федерации предусматривает возможность такой проверки при условии, что проверяемый международный договор не вступил в силу; соответственно, если внутренние правовые акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, то в отношении не соответствующих Конституции Российской Федерации международных договоров Российской Федерации установлено, что они не подлежат введению в

действие и применению (пункт «г» части 2 и часть 6 статьи 125 Конституции Российской Федерации, а также конкретизирующие их статьи 89 и 91 Закона о Конституционном Суде). Как известно, любой международный договор обязателен для государств, являющихся его сторонами; согласно статье 26 «Pacta sunt servanda» Венской конвенции о праве международных договоров [4] каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться. Таким образом, действие международного договора, участником которого является Российская Федерация, распространяется не только на ее территорию, но и на территории других государств — участников договора. Решение же Конституционного Суда по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора ограничено в пространстве территорией Российской Федерации. Следовательно, такое решение будет иметь меньшие пространственные пределы действия, нежели проверяемые Конституционным Судом положения*.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. — 1994. — № 4. — Ст. 146.
2. Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. — 1994. — № 11. — Ст. 575.
3. Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. — 1995. — № 1. — Ст. 1.
4. Ведомости Верховного Совета СССР. — 1986. — № 37. — Ст. 772.
5. *Гаджиев Г.А.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 1999. — № 3.
6. *Захаров В.В.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права. — М., 2005.
7. *Зражевская Т.Д.* Эффективность реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации в субъектах Российской Федерации // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации : материалы Всерос. совещания (Москва, 22 марта 2001 г.) / под ред. М.А. Митюкова и др. — М., 2001.
8. Известия Удмуртской Республики. — 1996. — 27 апр.; 21 нояб.
9. *Кальяк А.М.* О сфере действия решений Конституционного Суда России по делам о нормоконтроле // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 8.
10. *Колоколов Н.А.* Судебная власть как общеправовой феномен. — М. : Юрист, 2007. — Электрон. версия печат. публикации // СПС «КонсультантПлюс: Комментарии законодательства».
11. Определение Конституционного Суда от 4 марта 1999 г. № 19-О // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 15. — Ст. 1928.
12. Определение Конституционного Суда от 6 декабря 2001 г. № 249-О // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 4. — Ст. 374.
13. *Сигалов К.Е.* Пространство и время — формы бытия политико-правовой материи // История государства и права. — 2007. — № 11. — С. 14.
14. Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447; 2001. — № 7. — Ст. 607; № 51. — Ст. 4824; 2004. — № 24. — Ст. 2334; 2005. — № 15. — Ст. 1273; 2007. — № 7. — Ст. 829; 2009. — № 23. — Ст. 2754; 2010. — № 45. — Ст. 5742; 2011. — № 1. — Ст. 1; 2012. — № 53 (ч. I). — Ст. 7572; 2013. — № 14. — Ст. 1637.
15. Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 18. — Ст. 1589.
16. Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 5. — Ст. 708.
17. Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 898.

* Исключение составляет ситуация, когда предметом проверки в Конституционном Суде Российской Федерации является двусторонний международный договор. Признание такого договора не соответствующим Конституции Российской Федерации не только исключает введение его в действие и применение на территории Российской Федерации, но и блокирует его действие в целом, поскольку у международного договора не может быть одной стороны (согласно подпункту «а» пункта 1 статьи 1 Венской конвенции о праве международных договоров термин «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами).

ББК 67.401.115

И.А. Ильенко, кандидат юридических наук
А.Ю. Побута

Дискуссия по разработке региональных и местных нормативов градостроительного проектирования

В статье рассматриваются новеллы правового регулирования содержания местных нормативов градостроительного проектирования, даются рекомендации муниципальным образованиям Иркутской области по их разработке.

Ключевые слова: *нормативы градостроительного проектирования; объекты местного значения; строительные нормы и правила.*

Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 131-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» [10] закреплены новые требования к содержанию нормативов градостроительного проектирования, утвержден порядок подготовки и утверждения региональных и местных нормативов градостроительного проектирования. В связи с этим в Иркутской области осуществляется активная работа по научно методическому обеспечению разработки региональных и местных нормативов градостроительного проектирования.

При подготовке методических рекомендаций для органов местного самоуправления службой архитектуры Иркутской области совместно с Иркутским областным государственным научно-исследовательским казенным учреждением «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» рассмотрены следующие вопросы разработки документов градостроительного проектирования, возникающие в муниципальной правотворческой деятельности.

1. Содержание материалов по обоснованию расчетных показателей нормативов градостроительного проектирования. Градостроительным кодексом Российской Федерации [1] (далее — ГрК РФ) не определено понятие «материалы по обоснованию расчетных показателей», не закреплено его содержание. В связи с этим изучению подлежит вопрос правовой основы установления расчетных показателей, содержащихся в основной части нормативов градостроительного проектирования.

Согласно части 5 статьи 29.4 ГрК РФ подготовка местных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом:

1) социально-демографического состава и плотности населения на территории муниципального образования;

2) планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования;

3) предложений органов местного самоуправления и заинтересованных лиц.

При указании в материалах по обоснованию расчетных показателей, содержащихся в основной части нормативов градостроительного проектирования, на планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования необходимо учитывать положения Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [15], вступившего в силу 11 июля 2014 года. В соответствии с частью 5 статьи 11 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;

2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;

4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;

5) муниципальная программа.

Кроме того, согласно частям 1 и 2 статьи 12 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [14] при разработке нормативов градостроительного проектирования должны соблюдаться государственные санитарно-эпидемиологические правила и гигиенические нормативы.

Письмом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 14 февраля 2007 года № 0100/1541-07-32 «О работе органов Роспотребнадзора в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [13] обращено внимание на то, что при рассмотрении схем территориального планирования и проектов генеральных планов следует учитывать, что указанные документы должны разрабатываться с учетом региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, соответствующих санитарным правилам.

В соответствии с пунктом 2 Положения о государственном санитарно эпидемиологическом нормировании, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 года № 554 [20], нормативными правовыми актами, устанавливающими санитарно-эпидемиологические требования, являются государственные санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы).

Также Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [18], постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 года № 315 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» [19] устанавливают определенные требования к градостроительной документации и порядку осуществления градостроительного проектирования.

Кроме того, требования к размещению и количеству объектов регионального или местного значения содержатся в технических регламентах. Например, статьей 12 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184 ФЗ «О техническом регулировании» [16] (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ) определено, что жилые здания, объекты инженерной, транспортной и социальной инфраструктур должны быть спроектированы и построены таким образом, чтобы обеспечивалась их доступность для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения.

В соответствии со статьей 5.1 Федерального закона № 184-ФЗ особенности технического регулирования в области обеспечения безопасности зданий и сооружений устанавливаются Федеральным законом от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [27].

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» [28] (далее — Федеральный закон № 123-ФЗ) положения Федерального закона № 123-ФЗ об обеспечении пожарной безопасности объектов защиты обязательны для исполнения при:

1) проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, техническом перевооружении, изменении функционального назначения, техническом обслуживании, эксплуатации и утилизации объектов защиты;

2) разработке, принятии, применении и исполнении технических регламентов, принятых в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», содержащих требования пожарной безопасности, а также нормативных документов по пожарной безопасности;

3) разработке технической документации на объекты защиты.

Статьей 3 Федерального закона № 123-ФЗ определено, что правовой основой технического регулирования в области пожарной безопасности являются Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Федеральный закон «О техническом регулирова-

нии» [16], Федеральный закон «О пожарной безопасности» [12] и данный Федеральный закон, в соответствии с которыми разрабатываются и принимаются нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие вопросы обеспечения пожарной безопасности объектов защиты (продукции).

Системный анализ приведенных правовых норм показывает, что субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления не предоставлено полномочий по правовой регламентации технических регламентов, строительных норм и правил.

Таким образом, расчетные показатели, содержащиеся в основной части нормативов градостроительного проектирования, должны содержать выдержки из нормативных правовых актов и иных документов, определяющих содержание расчетных показателей:

1) документы, описывающие социально-демографический состав и плотность населения на территории муниципального образования;

2) планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования;

3) предложения органов местного самоуправления и заинтересованных лиц;

4) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;

5) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

6) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;

7) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;

8) муниципальная программа;

9) государственные санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы);

10) технические регламенты;

11) национальные стандарты и своды правил (строительные нормы и правила);

12) нормативные правовые акты об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);

13) для местных нормативов градостроительного проектирования требуются ссылки на региональные нормативы градостроительного проектирования;

14) местный бюджет для обоснования возможности размещения объектов местного значения.

Данный перечень не является исчерпывающим, при обосновании расчетных показателей могут быть использованы иные документы, определяющие параметры градостроительного проектирования в определенном муниципальном образовании.

На основании ссылок на данные документы приводится расчет параметров градостроительного проектирования.

Необходимо обратить внимание на то, что согласно частям 3 и 4 статьи 42 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» Правительство Российской Федерации утверждает перечень национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований данного Федерального закона. Национальный орган Российской Федерации по стандартизации утверждает, опубликовывает и размещает перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований данного Федерального закона.

В связи с этим нормативы градостроительного проектирования могут противоречить требованиям национальных стандартов и сводов правил, утвержденных приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 1 июня 2010 года № 2079 «Об утверждении Перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [3].

Нормативы градостроительного проектирования должны соответствовать национальным стандартам и сводам правил, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года № 1047-р «О перечне национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [4].

При разработке местных нормативов градостроительного проектирования требуется переработка национальных стандартов и сводов правил, утвержденных приказом Федерального агентства по техническому регулированию

и метрологии от 1 июня 2010 года № 2079 «Об утверждении Перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», в целях учета социально-экономических, демографических условий, бюджетных характеристик конкретного муниципального образования.

2. Что понимается законодателем под понятием «область применения расчетных показателей, содержащихся в основной части нормативов градостроительного проектирования», а также чем ограничивается такая область применения. Градостроительным кодексом Российской Федерации не определено понятие «область применения расчетных показателей, содержащихся в основной части нормативов градостроительного проектирования», не закреплено его содержание.

Исходя из буквального толкования рассматриваемой нормы, можно сделать вывод о том, что подраздел «область применения расчетных показателей, содержащихся в основной части нормативов градостроительного проектирования», должен содержать пределы правового регулирования нормативов градостроительного проектирования.

Такие пределы правового регулирования распространяются на следующие общественные отношения:

1) предмет регулирования (параметры городской застройки, качества среды, капитального ремонта);

2) субъекты отношений по градостроительному проектированию, на которых распространяется действие нормативов градостроительного проектирования;

3) виды градостроительной деятельности, при осуществлении которой обязательно применение нормативов градостроительного проектирования (например, разработка и экспертиза градостроительной документации, контроль за осуществлением градостроительной деятельности, деятельность по территориальному планированию развития территории, определению видов использования земельных участков, разработке и согласованию документации по планировке территории);

4) объекты градостроительного нормирования (функционально-планировочные образования: общественные центры, зоны, участки общественной застройки, жилые районы, микрорайоны, группы, участки жилой застройки, производственные зоны, участки производственной застройки, природные зоны, парки, сады, бульвары и скверы; сеть учреждений и предприятий общественного обслуживания; территории улично-дорожной сети, транспортной и инженерной инфраструктуры).

Пределы правового регулирования нормативов градостроительного проектирования определяются:

1) по предмету правового регулирования — частями 1—4 статьи 29.2 ГрК РФ, согласно которым нормативы градостроительного проектирования устанавливают совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного (регионального) значения и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения.

При этом в соответствии с частью 6 статьи 30 ГрК РФ предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, предоставленных для строительства, и предельные параметры разрешенного строительства указываются в Градостроительном регламенте, входящем согласно части 2 статьи 30 ГрК РФ в состав правил землепользования и застройки, и не являются предметом регулирования нормативов градостроительного проектирования (определения Верховного Суда Российской Федерации от 31 июля 2013 года № 57-АПГ13-4 [9], от 24 октября 2012 года № 57-АПГ12-5 [8]);

2) по содержательной легальности — соотношением данного нормативного правового акта с нормативными актами более высокой юридической силы;

3) по кругу лиц — имеют обязательную юридическую силу для органов государственной власти и органов местного самоуправления и применяются только при подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории.

3. Содержание расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного значения населения муниципального образования и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения муниципального образования. Пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от 5 мая 2014 года № 131-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федера-

ции» определено, что нормативы градостроительного проектирования представляют собой совокупность установленных в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами, предусмотренными частями 1, 3 и 4 статьи 29.2 ГрК РФ, населения субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Согласно частям 3, 4 и 5 статьи 29.2 ГрК РФ нормативы градостроительного проектирования муниципального района устанавливают совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного значения муниципального района, относящимися к областям, указанным в пункте 1 части 3 статьи 19 ГрК РФ, иными объектами местного значения муниципального района населения муниципального района и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения муниципального района.

Нормативы градостроительного проектирования поселения, городского округа устанавливают совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного значения поселения, городского округа, относящимися к областям, указанным в пункте 1 части 5 статьи 23 ГрК РФ, объектами благоустройства территории, иными объектами местного значения поселения, городского округа населения поселения, городского округа и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения поселения, городского округа.

Нормативы градостроительного проектирования включают в себя:

1) основную часть (расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности объектами, предусмотренными частями 1, 3 и 4 статьи 29.2 ГрК РФ, населения субъекта Российской Федерации, муниципального образования и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения субъекта Российской Федерации, муниципального образования);

2) материалы по обоснованию расчетных показателей, содержащихся в основной части нормативов градостроительного проектирования;

3) правила и область применения расчетных показателей, содержащихся в основной части нормативов градостроительного проектирования.

Градостроительным кодексом Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 5 мая 2014 года № 131-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации») не определено понятие расчетных показателей, содержащихся в основной части нормативов градостроительного проектирования, не закреплено его содержание.

Анализ практики муниципального правового регулирования рассматриваемых общественных отношений свидетельствует о том, что расчетные показатели устанавливаются путем указания на количество объектов местного значения, объектов благоустройства в зависимости от видов функционально-планировочных образований и количества жителей, демографической ситуации, видов объектов капитального строительства.

Также основная часть местных нормативов градостроительного проектирования содержит расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности объектов местного значения для населения муниципального образования. Данный подраздел нормативов градостроительного проектирования определяет предельные параметры удаленности объектов местного значения от различных зон застройки в зависимости от видов территорий и количества жителей, проживающих на них.

Исходя из содержания статьи 29.2 ГрК РФ основная часть нормативов градостроительного проектирования не может содержать иных расчетных показателей, иных требований помимо изложенных выше.

Частью 2 статьи 3(1) Закона Иркутской области от 23 июля 2008 года № 59-оз «О градостроительной деятельности в Иркутской области» [11] (далее — Закон № 59-оз) к объектам местного значения, которые необходимы для осуществления полномочий органов местного самоуправления муниципального района Иркутской области, подлежащим отображению на схеме территориального планирования муниципального района Иркутской области, отнесены:

1) объекты электро- и газоснабжения поселений области;

2) объекты здравоохранения;

3) объекты физической культуры и массового спорта, в том числе:

а) спортивные комплексы;
б) плавательные бассейны;
в) стадионы;

4) объекты образования, в том числе объекты капитального строительства муниципальных образовательных организаций;

5) объекты культуры, в том числе:
а) муниципальные архивы;
б) муниципальные межпоселенческие библиотеки;
в) муниципальные музеи;

6) автомобильные дороги местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района области;

7) объекты, предназначенные для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

8) объекты культурного наследия местного (муниципального) значения;

9) особо охраняемые природные территории местного значения;

10) объекты, включая земельные участки, предназначенные для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг;

11) иные объекты.

Так как перечень объектов местного значения, определенный частями 2 и 3 статьи 3(1) Закона № 59-оз, и перечень областей, к которым могут относиться объекты местного значения, установленный пунктом 20 статьи 1, пунктом 1 части 3 статьи 19 и пунктом 1 части 5 статьи 23 ГрК РФ, являются открытыми, *нормативы градостроительного проектирования могут содержать расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности иными объектами местного значения, относящимися к иным областям в связи с решением вопросов местного значения.*

Анализ вопросов местного значения муниципального района, не упомянутых пунктом 1 части 3 статьи 19 ГрК РФ и частью 2 статьи 3(1) Закона № 59-оз, позволяет сделать вывод о том, что нормативы градостроительного проектирования могут содержать также расчетные показатели следующих объектов местного значения:

— объекты транспортной инфраструктуры (пункт 6 части 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [17] (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ);

— рекламные конструкции (пункт 15 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ);

— объекты связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (пункт 18 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ);

— лечебно-оздоровительные местности и курорты местного значения (пункт 22 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ);

— объекты мобилизационной подготовки муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального района (пункт 23 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ);

— объекты по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья (пункт 24 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ).

4. Применяются ли расчетные показатели, содержащиеся в нормативах градостроительного проектирования, физическими лицами, юридическими лицами при архитектурно-строительном проектировании объектов капитального строительства. Частью 2 статьи 20 ГрК РФ установлено, что подготовка проекта схемы территориального планирования муниципального района осуществляется в соответствии с требованиями статьи 9 ГрК РФ и с учетом региональных и (или) местных нормативов градостроительного проектирования, а также с учетом предложений заинтересованных лиц.

Подготовка проекта генерального плана поселения или городского округа осуществляется в соответствии с требованиями статьи 9 ГрК РФ и с учетом региональных и (или) местных нормативов градостроительного проектирования, результатов публичных слушаний по проекту генерального плана, а также с учетом предложений заинтересованных лиц (часть 3 статьи 24 ГрК РФ).

Частью 10 статьи 45 ГрК РФ установлено, что подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки в соответствии с требованиями технических регламентов, нормативов градостроительного проектирования, градостроительных регламентов с учетом границ территорий объектов культурного наследия, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, границ территорий вновь выявленных объектов культурного наследия, границ зон с особыми условиями использования территорий.

Частью 5 статьи 41 ГрК РФ под документацией по планировке территории понимается

проект планировки территории, проект межевания территории и градостроительные планы земельных участков.

Таким образом, законодательством Российской Федерации не закреплены обязанности физических и юридических лиц по соблюдению нормативов градостроительного проектирования. Региональные нормативы градостроительного проектирования утверждаются в целях определения основных ориентиров, стандартов для разработки *документов территориального планирования (*проекта схемы территориального планирования муниципального района и проекта генерального плана поселения, генерального плана городского округа), *документации по планировке территории* (проекта планировки территории, проекта межевания территории и градостроительных планов земельных участков), *документов градостроительного зонирования* (правил землепользования и застройки).

В связи с этим *адресатом нормативных правовых актов, определяющих нормативы градостроительного проектирования, выступают органы государственной власти и органы местного самоуправления*, уполномоченные на утверждение документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории.

Другими словами, документы территориального планирования приобретают обязательную силу для физических и юридических лиц при осуществлении архитектурно-строительного проектирования и строительства, реконструкции объектов капитального строительства только после их конкретизации в документах градостроительного зонирования и документации по планировке территории.

Нормативы градостроительного проектирования применяются только при подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории. При этом нормативы градостроительного проектирования должны в полной мере быть воспроизведены в документах территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории.

Кроме того, законодательство Российской Федерации не содержит правовых норм о возможности проверки проектной документации на соответствие нормативам градостроительного проектирования, не устанавливает правовых последствий несоответствия проектной документации нормативам градостроительного проектирования. Подобные положения не могут быть установлены и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Суды общей юрисдикции придерживаются позиции о применимости региональных и местных нормативов градостроительного проектирования к проектной документации (решение Центрального районного суда г. Новосибирска по делу № 2-4842/2014 от 12 августа 2014 года [26], решение Каспийского городского суда по делу № 2-1143/2013 от 31 июля 2014 года [23], решение Мичуринского городского суда по делу № 2-1279/2014 от 5 мая 2014 года [25], решение Костромского районного суда по делу № 2-531/2014 от 10 июня 2014 года [24]).

Противоположная позиция закреплена решениями арбитражных судов. Так, постановлением девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 31 июля 2014 года по делу № А14-13033/2013 [21] указано, что отсутствует обязательное правило об определении в проектной документации на строительство обособленного объекта капитального строительства качественных и количественных параметров, установленных в соответствии с региональными нормативами градостроительного проектирования, для проектов планировки и застройки.

Анализ региональных нормативов градостроительного проектирования указывает, что нормируемые элементы должны учитываться в проектах планировки и застройки жилых зон и территорий. Расчет площади нормируемых элементов дворовой территории, размещаемых в границах земельного участка, предназначенного для строительства жилого дома, производится не для земельного участка в проектной документации на строительство, а для территории жилой зоны, сформированной группой жилых домов в проектах планировки и застройки населенного пункта.

Федеральный арбитражный суд Поволжского округа постановлением от 7 мая 2014 года по делу № А72-13733/2013 [22], руководствуясь нормами ГрК РФ, Федерального закона № 131-ФЗ, Федерального закона № 184-ФЗ, признал необоснованной ссылку администрации города Ульяновска на несоответствие проектной документации местным нормативам градостроительного проектирования как основание отказа в выдаче разрешения на строительство, ввиду того, что они не затрагивают вопросы технического регулирования и не устанавливают технические регламенты, в связи

с чем не могут быть отнесены к обязательным требованиям к проектированию объектов капитального строительства жилого назначения, т. е. к актам технического регулирования.

5. Возможность установления нормативами градостроительного проектирования обязательных требований к параметрам строящихся (реконструируемых) объектов капитального строительства. Установление региональными и местными нормативами градостроительного проектирования обязательных требований к параметрам строящихся (реконструируемых) объектов капитального строительства неправомерно, так как противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Регламентация нормативов архитектурно строительного проектирования и строительства, реконструкции объектов капитального строительства отнесена к компетенции федерального законодателя.

Как отмечено в определениях Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2006 года № 63-Г06-43 [5], от 15 августа 2007 года № 78-Г07-32 [7], от 26 сентября 2007 года № 6-Г07-8 [6], согласно части 1 статьи 4 ГрК РФ законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, а также по капитальному ремонту, при проведении которого затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 7 ГрК РФ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области градостроительной деятельности отнесено утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования. В этой связи полномочия субъектов Российской Федерации по разработке градостроительных норм и правил ГрК РФ не предусмотрены.

Территориальные строительные нормы субъекта Российской Федерации, установленные региональными нормативами градостроительного проектирования, являются, по существу, стандартами по проектированию и строительству.

В силу пункта «р» статьи 71 Конституции Российской Федерации [2] в ведении Российской Федерации находятся вопросы установления стандартов, в том числе относящихся к строительным нормам и правилам.

Вместе с тем в силу пункта 2 статьи 78 Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации могут заниматься таким правотворчеством, но при условии, что федеральные органы исполнительной власти передали им, по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Выясняя указанное обстоятельство, суд установил, что соглашения с федеральными органами исполнительной власти о передаче органам государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по установлению стандартов в области строительства жилых и общественных зданий не заключались.

В этой связи судом указано, что субъекты Российской Федерации не вправе устанавливать строительные нормы и правила.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (ч. 1). — Ст. 16; Официальный Интернет-портал правовой информации www pravo. gov.ru, 31.12.2014.

2. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

3. Национальные стандарты и своды правил : утверждены приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 1 июня 2010 г. № 2079 «Об утверждении Перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. — 2010. — № 7.

4. Национальные стандарты и своды правил : утверждены распоряжением Правительства Российской

Федерации от 21 июня 2010 г. № 1047-р «О перечне национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 26. — Ст. 3405.

5. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2006 г. № 63-Г06-43. Документ не был опубликован // СПС «КонсультантПлюс».

6. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 сентября 2007 г. № 6-Г07-8. Документ не был опубликован // СПС «КонсультантПлюс».

7. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 августа 2007 г. № 78-Г07-32. Документ не был опубликован // СПС «КонсультантПлюс».

8. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2012 г. № 57-АПГ12-5. Документ не был опубликован // СПС «КонсультантПлюс».

9. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 31 июля 2013 г. № 57-АПГ13-4. Документ не был опубликован // СПС «КонсультантПлюс».

10. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 5 мая 2014 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 19. — Ст. 2336.

11. О градостроительной деятельности в Иркутской области : закон Иркутской области от 23 июля 2008 г. № 59-оз // Областная. — 2008. — 4 авг.

12. О пожарной безопасности : федер. закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 35. — Ст. 3649; Официальный Интернет-портал правовой информации www pravo. gov.ru, 12.03.2014.

13. О работе органов Роспотребнадзора в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» : письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 14 февраля 2007 г. № 0100/1541-07-32 // Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

14. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 14. — Ст. 1650.

15. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 26 (ч. I). — Ст. 3378.

16. О техническом регулировании : федер. закон от 27 декабря 2002 г. № 184 ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 52 (ч. 1). — Ст. 5140.

17. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

18. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : федер. закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 26. — Ст. 2519.

19. Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 г. № 315 // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 18. — Ст. 2053.

20. Положение о государственном санитарно эпидемиологическом нормировании : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 554 // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 31. — Ст. 3295.

21. Постановление девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 31 июля 2014 г. по делу № А14-13033/2013. Документ не был опубликован // СПС «КонсультантПлюс».

22. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 7 мая 2014 г. по делу № А72-13733/2013. Документ не был опубликован // СПС «КонсультантПлюс».

23. Решение Каспийского городского суда по делу № 2-1143/2013 от 31 июля 2014 г. Документ не был опубликован // СПС «КонсультантПлюс».

24. Решение Костромского районного суда по делу № 2-531/2014 от 10 июня 2014 г. Документ не был опубликован // СПС «КонсультантПлюс».

25. Решение Мичуринского городского суда по делу № 2-1279/2014 от 5 мая 2014 г. Документ не был опубликован // СПС «КонсультантПлюс».

26. Решение Центрального районного суда г. Новосибирска по делу № 2-4842/2014 от 12 августа 2014 г. Документ не был опубликован // СПС «КонсультантПлюс».

27. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений : федер. закон от 30 дек. 2009 г. № 384-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 1. — Ст. 5.

28. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности : федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 30 (ч. 1). — Ст. 3579.

ББК 67.401

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

Опыт организации правового просвещения в субъектах Российской Федерации

В статье рассмотрены нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы правового просвещения населения. Анализируются виды правового регулирования, формы и способы правового просвещения и (или) информирования.

Ключевые слова: *правовое просвещение; правовое воспитание; правовое информирование; правовая культура.*

Одним из наиболее актуальных направлений государственной политики является правовое просвещение граждан, которое способствует формированию зрелого гражданского общества, повышает уровень правовой культуры населения.

С принятием Основ государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (далее — Основы) [148] официально признано, что именно государство создает условия, обеспечивающие развитие правовой культуры и воспитание правового поведения населения. Все ветви власти должны подробно, доступно и бесплатно информировать граждан о способах защиты их прав, постоянно разъяснять жителям их обязанности, правила общежития и уважения законных интересов других лиц независимо от пола, национальности, языка, отношения к религии, убеждений и других обстоятельств, а также предоставлять им свободный доступ к квалифицированной юридической помощи [3].

Основами определены принципы, цели, основные направления и содержание государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Основы направлены на формирование высокого уровня правовой культуры населения, традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности как преобладающей модели социального поведения, а также на преодоление правового нигилизма в обществе, который препятствует развитию России как современного цивилизованного государства.

В литературе под правовым нигилизмом понимается разновидность социального нигилизма как родового понятия. В частности, его сущность уточняет Р.Н. Донченко, который считает, что правовой нигилизм заключается в общем негативно-отрицательном, неуважительном отношении к праву, законам, нормативному порядку, а с точки зрения причин — в юридическом невежестве, косности, отсталости, правовой невоспитанности основной массы населения [2, с. 14].

Правовой нигилизм — показатель, отражение, своего рода лакмусовая бумажка реального качества нормотворческой, интерпретационной и правоприменительной деятельности [150, с. 65].

Согласно Основам федеральные и региональные государственные органы, органы местного самоуправления, профессиональные юридические сообщества и общественные объединения юристов, а также другие организации во взаимодействии между собой участвуют в реализации государственной политики.

Кроме того, государственная политика согласно Основам должна осуществляться в тесном взаимодействии со структурами гражданского общества. Государство поддерживает в форме социального партнерства деятельность негосударственных организаций, которая способствует достижению целей государственной политики.

В пункте 16 Основ в качестве основного направления государственной политики закреплено совершенствование оказания квалифицированной юридической помощи, в том числе создание эффективной системы бесплат-

ной юридической помощи, а именно, поэтапное введение практики оказания адвокатами и нотариусами юридической помощи и содействия гражданам при получении ими государственных и муниципальных услуг, а также их участие в правовом просвещении граждан и развитии правосознания населения.

Одним из важных шагов в обеспечении права на оказание бесплатной юридической помощи стало принятие Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон о бесплатной юридической помощи) [15], которым устанавливаются основные гарантии реализации права граждан Российской Федерации на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации, организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи и организационно-правовые основы деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения. Статьей 28 Федерального закона о бесплатной юридической помощи закреплена обязанность публичных институтов по правовому просвещению и правовому информированию населения в целях правового информирования и правового просвещения населения размещать в местах, доступных для граждан, в средствах массовой информации, в сети Интернет либо доводить до граждан иным способом информацию, перечень которой предусмотрен данным Законом.

Федеральный закон о бесплатной юридической помощи построен по принципу: федеральный законодатель устанавливает правила, рамки, а региональный выполняет данные правила, наполняет содержанием каждую норму. По существу, эффективность реализуемой государственной системы бесплатной юридической помощи и правового просвещения и информирования зависит именно от действий региональных властей. При этом финансирование государственной системы осуществляется за счет бюджета субъекта РФ.

Одно из направлений объединения усилий государственных и общественных институтов в деле повышения уровня правосознания, в том числе антикоррупционного его элемента, связано с реализацией Основ. Согласно пункту 6 раздела I Основ, государство поддерживает в форме социального партнерства деятельность негосударственных организаций, которая способствует достижению целей государственной политики, в том числе по борьбе с антисоциальными явлениями, к которым относится коррупция. В числе основных задач Национального плана противодействия коррупции на 2014—2015 годы, утвержденного Президентом Российской Федерации, названа активизация антикоррупционного просвещения граждан [57]. Данная задача реализуется путем применения целого ряда нормативных правовых актов, принятых как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Российской Федерации (см., например: [110; 144; 151]).

Так, Методическими рекомендациями президиума Совета при Президенте Российской Федерации наравне с профилактическими антикоррупционными функциями антикоррупционного консультирования и антикоррупционного просвещения на подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений было рекомендовано возложить функцию антикоррупционного образования государственных (муниципальных) служащих по программам дополнительного профессионального образования, названным правовым обучением по вопросам противодействия коррупции, соблюдения ими запретов, ограничений, требований к служебному поведению [149].

Таким образом, в различных формах и порядке в России формируется единая государственная система правового просвещения и информирования граждан.

В настоящее время субъекты Российской Федерации с разной степенью активности разрабатывают и принимают соответствующие нормативные акты. В большинстве субъектов законы и подзаконные акты приняты, а значит, государственная система бесплатной юридической помощи, правового просвещения и информирования начала свою работу.

В субъектах Российской Федерации принят ряд актов, регламентирующих правовое информирование и правовое просвещение населения.

Данные акты, по способу закрепления, можно условно подразделить на программные и нормативно-правовые, которые, в свою очередь, также делятся на комплексные и специальные.

Обзор нормативных актов показал, что чаще всего данный вопрос регулируется **комплексными нормативными правовыми актами.**

Во-первых, **законами об оказании бесплатной юридической помощи населению субъекта Российской Федерации** (например, в Республике Калмыкия [22, ст. 7, 9], Московской области [68, ст. 8], Ненецком автономном округе [8, ст. 1, 4, 7, 18—20], Оренбургской области [9, ст. 9], Республике Хакасия [105, ст. 10], Республике Карелия [12, ст. 3, 11], Пермском крае [10, ст. 2, 13], Республике Ингушетия [59, ст. 8] и т. д.) и иными нормативными правовыми актами об оказании бесплатной юридической помощи населению субъекта Российской Федерации (см., например: [41; 81; 133; 138 и др.]). При этом, как правило, вопросу правового просвещения (информирования) посвящена отдельная статья (например, в Республике Северная Осетия — Алания [109, ст. 8], Республике Саха (Якутия) [14, ст. 10], Воронежской области [23, ст. 9], Свердловской области [19, ст. 9], Липецкой области [25, ст. 10] и др. [13, ст. 5; 91, ст. 6; 108, ст. 6; 58, ст. 9; 16, ст. 9; 42, ст. 10.1]) или ряд статей (в Самарской области [17, ст. 2, 9], Калининградской области [6, ст. 11, 13], Удмуртской Республике [107, ст. 2, 12], Алтайском крае [5, преамбула, ст. 3, 10, 13] и др. (см., например: [7, ст. 1, 9; 11, ст. 7—8; 104, ст. 2, 10; 112, ст. 5—6]).

В Архангельской области принят Закон Архангельской области «О бесплатной юридической помощи, правовом информировании и правовом просвещении в Архангельской области» [26]. Данным законом определены полномочия органов власти Архангельской области в сфере правового просвещения. Этим же актом регламентируются основы деятельности Совета при Губернаторе области по организации бесплатной юридической помощи, правовому информированию и правовому просвещению населения Архангельской области. Кроме того, правовому просвещению населения посвящена и отдельная статья закона.

Согласно статье 19 Закона Архангельской области «О бесплатной юридической помощи, правовом информировании и правовом просвещении в Архангельской области» комплекс мер по распространению и пропаганде среди населения области основ правовых знаний (о характере и пределах прав, свобод и законных интересов граждан, о предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством Архангельской области способах их осуществления и защиты, о компетенции и порядке деятельности органов государственной власти Архангельской области и другая информация) реализуется органами исполнительной власти области. При этом меры по правовому просвещению населения осуществляются в рамках государственной программы Архангельской области, которая включает в себя перечень мероприятий, направленных на повышение правовой культуры, развитие правовой грамотности и правосознания населения, в том числе: обеспечение доступности правовой информации, развитие системы правового информирования граждан, включая развитие информационно-правовых ресурсов; содействие деятельности центров правовой информации в библиотеках и образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность на территории области; организация и проведение научно-практических конференций, семинаров и «круглых столов», направленных на развитие правовой культуры и повышение правосознания населения области; проведение мероприятий, направленных на повышение электоральной активности населения; размещение в средствах массовой информации материалов по вопросам трудовых, земельных, семейных правоотношений, конституционного, гражданского, уголовного, административного, налогового, жилищного, пенсионного законодательства, законодательства о защите прав потребителей; выпуск информационных и методических материалов, направленных на правовое просвещение населения и информирование о порядке оказания бесплатной юридической помощи; развитие деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи и системы правового консультирования населения. Этой же статьей закона закрепляется, что органы местного самоуправления вправе разрабатывать и утверждать муниципальные программы правового просвещения жителей, проживающих на территории соответствующего муниципального образования Архангельской области.

Несколько реже правовое просвещение упоминается лишь в статьях законов, закрепляющих полномочия государственных органов власти субъекта Российской Федерации (см., например: [18, ст. 4; 103, ст. 5; 21, ст. 2; 24, ст. 2; 31, ст. 2; 106, ст. 2]), органов местного самоуправления [33, ст. 2] или иных лиц (например, адвокатов (см.: [20, ст. 4]), государственного юридического бюро субъекта Российской Федерации [80, ст. 7].

Во-вторых, вопрос о правовом просвещении (информировании) регламентируется **законами о поддержке социально-ориентированных**

организаций (например, в Санкт-Петербурге [62, ст. 3], Псковской области [36], Пермском крае [35] и др. (см., например: [34; 37; 39]) и иными нормативно-правовыми актами, регулирующими порядок оказания помощи таким организациям и определяющими меры поддержки таких организаций (см., например: [32; 52; 137]).

Так, согласно Порядку оказания государственной поддержки областным общественным объединениям Белгородской области [65], государственная поддержка предусматривает целевое финансирование отдельных общественно полезных программ областных общественных объединений согласно их заявкам (гранты), в том числе по такому направлению, как проведение «круглых столов», семинаров по защите прав и свобод человека, правовое просвещение населения.

Статьей 4 Закона Забайкальского края «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Забайкальском крае» [38] закрепляется, что органы государственной власти края в пределах средств, предусмотренных в бюджете края на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций в крае, оказывают государственную поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами, в том числе такого вида деятельности, как оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, защита прав и свобод человека и гражданина.

В-третьих, вопросы правового информирования и просвещения частично урегулированы **нормативно-правовыми актами о статусе некоторых органов и должностных лиц.**

Анализ указанных нормативных правовых актов показал, что вопросами правового просвещения (информирования) населения занимаются как **специально созданные органы** (различные Советы по правовому просвещению и организации бесплатной юридической помощи [50; 86; 134] или повышению правовой культуры и юридической грамотности населения [51; 90], общественные приемные по правовым вопросам [102]), так и **органы общей компетенции** (Уполномоченные по правам человека (Кировская область [113] и др. (см., например: [118; 119 и др.]), Уполномоченные по правам ребенка (Республика Татарстан [116] и др. (см., например: [114; 115; 117 и др.]), помощники Уполномоченного по правам ребенка [63; 64; 136], высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (см., например: [67]), различные министерства и ведомства (см., например: [1]), общественные помощники Главы субъекта Российской Федерации [89] и др. (см., например: [86, 87; 135 и др.]).

Так, например, согласно разделу третьему Положения о Совете при Губернаторе Белгородской области по противодействию коррупции [54], определяющему полномочия Совета, подпунктом 8 пункта 1 в полномочия данного Совета входит выработка рекомендаций по правовому просвещению населения, государственных гражданских и муниципальных служащих области в целях формирования у них навыков антикоррупционного поведения, а также нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям.

В-четвертых, правовое регулирование правового просвещения и правового информирования осуществляется в рамках **законов об определенных видах деятельности** (например, **о благотворительной деятельности** — Воронежская область [27, ст. 2], Краснодарский край [28, ст. 2], Пермский край [29, ст. 4], Пензенская область [61, ст. 5], **о добровольческой деятельности** — Вологодская область [44, п. 17 ст. 2], Воронежская область [43, п. 6 ст. 6]).

При этом в некоторых субъектах Российской Федерации законами о благотворительной деятельности закрепляется положение о том, что оказание бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения является одной из целей благотворительной деятельности (например, в Воронежской области, Краснодарском крае).

Согласно Закону Вологодской области о добровольческой деятельности, оказание бесплатной юридической помощи гражданам и некоммерческим организациям, правовое просвещение населения относится к основным видам добровольческой деятельности. В соответствии с Законом Воронежской области «О добровольческой деятельности (волонтерстве)» [43] социально-психологическая и юридическая поддержка граждан (молодежные психологические и юридические службы, оказание безвозмездной юридической помощи гражданам и некоммерческим организациям, правовое просвещение населения) выступает одной из основных форм добровольческой деятельности.

В-пятых, регламентация правового просвещения или правового информирования осуществляется **законами о профилактике правонарушений** (в том числе и **о противодействии коррупции**).

Так, например, пунктом 8 части 2 статьи 19 Закона Республики Бурятия «О системе профилактики правонарушений в Республике Бурятия» [85] закрепляется, что одним из основных направлений деятельности общественных советов по профилактике правонарушений является правовое воспитание и просвещение населения.

В Законе Брянской области «О профилактике правонарушений в Брянской области» [76] правовое просвещение населения предусматривается в рамках вопроса о правовом воспитании граждан. Данным Законом устанавливается, что правовое воспитание граждан представляет собой целенаправленную систематическую деятельность по формированию правового сознания и правовой культуры граждан. Такое воспитание осуществляется в рамках дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях, деятельности средств массовой информации и правового просвещения населения, органами и учреждениями, осуществляющими профилактическую деятельность, путем применения различных мер образовательного, информационного и организационного характера посредством проведения семинаров, лекций, бесед, социологических исследований, издания научно-популярной литературы, создания радио- и телепередач, выпуска тематических фильмов, осуществления иных форм разъяснительной работы и правовой пропаганды среди населения [76, ст. 15].

Аналогичная норма также содержится в других законах субъектов Российской Федерации (см., например: [79, ст. 9; 111, ст. 11]).

При этом Законом Саратовской области о профилактике правонарушений закрепляется, что формами правового воспитания являются правовая пропаганда и правовое обучение [78, ст. 9].

Несколько иначе данный вопрос трактуется Законом Забайкальского края о профилактике правонарушений [77]. Согласно статье 26 данного Закона правовое воспитание и просвещение населения являются формами профилактики правонарушений. Кроме того, этим же Законом Забайкальского края устанавливается, что правовое воспитание и просвещение населения осуществляются субъектами системы профилактики правонарушений в пределах их компетенции посредством: развития правового образования и воспитания подрастающего поколения в образовательных организациях различного уровня путем внедрения в образовательный процесс учебных курсов, программ, учебно-методических материалов, обеспечивающих получение знаний в области права; проведения семинаров, лекций, бесед, тренингов, социологических исследований, выступлений перед коллективами организаций, предприятий и учреждений, обучающимися образовательных организаций; издания научно-популярной литературы; создания радио- и телепередач, выпуска тематических фильмов, выступления в средствах массовой информации по вопросам профилактики правонарушений; размещения социальной рекламы в соответствии с законодательством Российской Федерации о рекламе и применения иных мер профилактического воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации и Забайкальского края. При этом формами правового воспитания и просвещения являются правовое обучение, оказание правовой помощи гражданам, пропаганда законопослушного поведения.

Статьей 27 Закона Забайкальского края о профилактике правонарушений также устанавливается, что государственные образовательные и научные организации края в пределах своей компетенции оказывают методическую и информационную помощь субъектам системы профилактики правонарушений при ведении ими работы по правовому воспитанию и просвещению граждан, а исполнительные органы государственной власти края обеспечивают изготовление и распространение среди населения информационных материалов, а также проведение мероприятий, пропагандирующих здоровый образ жизни, социально полезное и законопослушное поведение.

Несколько статей по правовому просвещению и воспитанию содержит Закон г. Москвы «О единой системе профилактики правонарушений в городе Москве» [45]. Согласно части 2 статьи 1 данного Закона под правовым воспитанием и просвещением граждан в сфере профилактики правонарушений понимается целенаправленная систематическая деятельность органов и учреждений системы профилактики правонарушений по формированию правового сознания, правовой культуры и правомерного поведения. Причем организа-

цию правового воспитания и просвещения граждан обеспечивают органы системы профилактики правонарушений [45, п. 5 ч. 2 ст. 5]. Статья 9 этого же Закона регламентирует правовое воспитание и просвещение граждан в области профилактики правонарушений. В частности, установлено, что оно осуществляется в рамках системы общего образования, начального, среднего, высшего профессионального образования и дополнительного образования детей и взрослых и через средства массовой информации. При этом его формами являются правовое обучение, оказание правовой помощи гражданам, пропаганда правомерного поведения.

Государственные образовательные и научно-исследовательские учреждения города Москвы в пределах своей компетенции оказывают методическую и информационную помощь органам и учреждениям системы профилактики правонарушений при ведении ими работы по правовому воспитанию и просвещению граждан.

Органы государственной власти обеспечивают производство и распространение среди граждан информационных материалов, а также проведение мероприятий, пропагандирующих преимущества правомерного поведения. При этом производство и распространение печатной продукции, освещающей здоровый образ жизни, социально полезное и правомерное поведение, осуществляются в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами города Москвы. Разъяснительная работа и иные мероприятия, направленные на пропаганду здорового образа жизни, социально полезного и правомерного поведения, проводятся в порядке, определяемом федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, данным законом и нормативными правовыми актами Правительства Москвы, регулирующими вопросы профилактики правонарушений.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления поощряют и стимулируют деятельность некоммерческих организаций по правовому воспитанию и просвещению граждан.

Статьей 7 Закона Курской области «О противодействии коррупции в Курской области» регламентируется антикоррупционная пропаганда [75]. В частности, устанавливается, что органы государственной власти Курской области, их должностные лица проводят мероприятия по информированию населения, способствующие созданию атмосферы в обществе нетерпимости в отношении коррупции, по правовому просвещению населения в пределах полномочий, определенных законодательством Российской Федерации и Курской области.

Вопросы правового просвещения (и (или) информирования) частично урегулированы комплексными программными актами. В числе таких можно назвать, например, Распоряжение Правительства Республики Ингушетия «Об утверждении государственной программы Республики Ингушетия «Социальная поддержка и содействие занятости населения» [125], Постановление Правительства ХМАО — Югры «О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «Обеспечение прав и законных интересов населения Ханты-Мансийского автономного округа — Югры в отдельных сферах жизнедеятельности в 2014—2020 годах» [40], Постановление Правительства Ленинградской области «Об утверждении государственной программы Ленинградской области «Устойчивое общественное развитие в Ленинградской области» [122], Постановление Администрации Тамбовской области «Об утверждении государственной программы Тамбовской области «Развитие институтов гражданского общества» на 2014—2020 годы» [127], Постановление Правительства Республики Ингушетия «Об утверждении государственной программы Республики Ингушетия «О противодействии коррупции» [124] и др. (см., также, например: [95; 121; 126; 129; 145]).

Стоит отметить, что субъектами Российской Федерации сравнительно редко принимаются **специальные нормативные правовые и программные акты о правовом просвещении (информировании, грамотности)**.

Среди данного блока актов можно выделить **программы по правовому просвещению граждан, программы по развитию правовой грамотности и правосознания, а также программы по повышению правовой культуры**.

1. Программы по правовому просвещению и правовому информированию приняты в таких субъектах Российской Федерации, как Ненецкий автономный округ, Калужская, Смоленская области и др.

В частности, в Ненецком автономном округе принята ведомственная целевая программа

«Правовое просвещение граждан в Ненецком автономном округе на 2014—2015 годы» [120], основной целью которой является формирование правового сознания и повышение уровня правовой культуры граждан в автономном округе. Для достижения цели Программы должны быть решены следующие задачи: проведение мероприятий по стимулированию интереса граждан к изучению вопросов, связанных с их правами, обязанностями, правовым регулированием общественных отношений; проведение мероприятий по обеспечению конституционного права граждан на квалифицированную юридическую помощь и обеспечение свободного доступа граждан, проживающих в Ненецком автономном округе, к правовой информации. При этом в процессе реализации Программы планируется проведение следующих мероприятий: проведение ежегодно восемнадцати семинаров в муниципальных образованиях автономного округа по актуальным правовым вопросам в период запланированных командировок сотрудников КУ НАО «Госюрбюро»; публикация ежегодно двух статей по актуальным правовым вопросам в региональных печатных средствах массовой информации автономного округа; организация и трансляция ежегодно двух телепередач по актуальным правовым вопросам на телеканалах региональных средств массовой информации Ненецкого автономного округа; подготовка ежегодно двух материалов правовой направленности и их трансляция (пятьдесят выпусков в полугодие) на радиоканалах региональных средств массовой информации автономного округа; изготовление и распространение ежегодно четырех выпусков справочных информационных материалов на актуальные правовые темы по 10 000 экземпляров каждый и обеспечение свободного доступа граждан к правовой информации в рабочие дни в помещении КУ НАО «Госюрбюро» через правовые базы данных.

В Калужской области принята ведомственная целевая программа «Правовое просвещение населения Калужской области в жилищно-коммунальной сфере на 2013—2015 годы» [30], основной целью которой является формирование института ответственного собственника жилья путем расширения у населения правовых и технических знаний по управлению и эксплуатации жилищным фондом. Для достижения данной цели предполагается создать условия, обеспечивающие формирование правового сознания и правовой культуры населения Калужской области в жилищно-коммунальной сфере, повысить уровень информированности жителей о действующем законодательстве в жилищно-коммунальной сфере, уровень интереса населения к изучению вопросов, связанных с их правами и обязанностями, а также правового регулирования общественных отношений и обеспечить свободный доступ населения Калужской области к правовой информации в жилищно-коммунальной сфере.

Аналогичная программа принята в Смоленской области [94], целью которой является формирование института ответственного собственника жилья путем осуществления регулярных общественно-государственных, социально ориентированных мероприятий, направленных на формирование знаний в жилищно-коммунальной сфере и удовлетворение потребностей в интересах личности, гражданского общества и правового государства. Для решения данной цели сформулирован ряд задач:

— повышение уровня информированности граждан о действующем законодательстве в сфере жилищно-коммунального хозяйства, об их правах и обязанностях;

— просвещение и консультирование граждан по вопросам оказания жилищно-коммунальных услуг, управления многоквартирными домами и привлечение внимания населения к проблематике правовой грамотности в сфере жилищно-коммунального хозяйства;

— создание условий для системного вовлечения жителей в принятие решений по вопросам, касающимся сферы жилищно-коммунального хозяйства;

— обеспечение реализации государственной политики и норм законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

В Республике Татарстан с целью создания условий для получения гражданами бесплатной юридической помощи и повышения уровня правового просвещения граждан в республике принята Долгосрочная целевая программа по правовому просвещению населения и оказанию юридической помощи гражданам в Республике Татарстан на 2011—2013 годы [128]. Для достижения этих целей предусмотрен ряд мероприятий, направленных на: удовлетворение потребностей населения в республике в оказании бесплатной юридической помощи для социально незащищенных, малоимущих категорий граждан и граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации; по-

вышение уровня правовых знаний граждан (на базе учреждений дополнительного профессионального образования: преподавателей обществознания общеобразовательных учреждений; преподавателей обществознания профильных классов общеобразовательных учреждений, в которых учебные предметы «экономика» и «право» преподаются в качестве самостоятельных; преподавателей обществознания учреждений среднего и начального профессионального образования); создание системы дополнительного правового образования, повышения квалификации (проведение выездных совещаний, семинаров в муниципальных образованиях по правовым проблемам ведения предпринимательской деятельности; организация лекций, консультаций о правах лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию, на социальную поддержку, предоставление социальных услуг, оказание социальной помощи; создание при образовательных учреждениях высшего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров в республике, правовых клиник для формирования у обучающихся навыков правового информирования и консультирования граждан, а также в целях организации прохождения практики под руководством преподавательского состава указанных учреждений и др.); стимулирование интереса граждан к изучению (в том числе организация ежегодных творческих конкурсов СМИ на лучшую публикацию, радио- и телепрограмму правовой направленности вопросов, связанных с их правами, обязанностями, правовым регулированием общественных отношений); создание системы правового воспитания детей и молодежи (разработка специальных элективных курсов по правам и обязанностям гражданина, изучаемых в рамках социально-гуманитарного и социально-экономического профилей в 10—11 классах общеобразовательных учреждений республики, активизация научной и исследовательской деятельности учащихся общеобразовательных учреждений, студентов образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования по правовой тематике, подготовка печатных материалов (методических указаний для преподавателей, брошюр и т. п.); повышение уровня правовых знаний граждан, создание системы дополнительного правового образования; обеспечение свободного доступа граждан к правовой информации (издание в республике научно-практического журнала «Правосудие в Татарстане», предоставление информации о деятельности судебной системы республики через компьютерную сеть Интернет, организация республиканскими библиотеками книжных выставок по правовому просвещению населения, организация справочно-библиографического обслуживания населения по правовым вопросам и др.); оказание министерствами и ведомствами республики в пределах их полномочий содействия развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи (информационная, методическая, консультационная и организационная поддержка, содействие в проведении некоммерческими организациями форумов, конференций, семинаров, «круглых столов» и других мероприятий по вопросам правового информирования и правового просвещения).

В целях повышения уровня правовой культуры граждан в Республике Марий Эл Правительством утверждена республиканская программа «Правовое просвещение граждан в Республике Марий Эл» на 2014—2016 годы [82]. Программа также направлена на повышение уровня правовой культуры граждан в республике, создание в республике системы правового просвещения и воспитания граждан, ориентированной на формирование правового сознания и правовой культуры граждан, реализацию правовых знаний и убеждений в повседневной правовой практике, в законопослушном поведении.

2. Специально-программное регулирование вопроса правового просвещения осуществляется также в рамках **программ развития правовой грамотности и правосознания** (Республика Тыва, Санкт-Петербург, Ярославская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Московская область и др.).

В Республике Тыва принята республиканская программа «Развитие правовой грамотности и правосознания населения Республики Тыва» на 2013—2015 годы» [83], основными целями которой является: повышение формирования высокого уровня правовой культуры населения Республики Тыва и преодоление правового нигилизма; традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности; повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности; создание системы стимулов к законопослушанию как основной модели социального поведения.

Достижение этой цели основывается на решении таких задач, как совершенствование действующей системы правового воспитания несовершеннолетних на основе использования образовательных программ, увеличения количества публичных центров правовой информации, библиотечных фондов юридической литературы; усиление роли государственных органов в работе по пропаганде юридических знаний, оказанию правовой помощи, прежде всего, социально не защищенным группам населения; организация просветительской и образовательной деятельности по формированию высокого гражданского и правового сознания молодежи, воспитанию толерантности, позитивного отношения к действующему законодательству; активное использование возможностей средств массовой информации, профессиональных объединений юристов, общественных организаций в деле повышения правовой культуры населения; развитие и модернизация сети публичных центров правовой информации, внедрение в их деятельность современной компьютерной и организационной техники; улучшение профессиональных навыков государственных служащих и других категорий лиц, участвующих в правовом просвещении населения, и формирование среди населения нетерпимости к проявлениям коррупции, уважительного и бережного отношения к частной собственности. Указанной программой предусмотрены такие мероприятия по правовому просвещению и воспитанию граждан, как определение перспективных направлений работы по правовому просвещению, обучению и воспитанию несовершеннолетних и молодежи в современных условиях; издание и распространение сборников, информационных изданий, буклетов, брошюр, плакатов, листовок рекламного характера, излагающих в доступной для населения форме правовой наглядный информационный материал по правам человека, ребенка; обеспечение трансляции выступлений в эфире телерадиовещания представителей правоохранительных органов, квалифицированных юристов по актуальным вопросам реализации действующего законодательства; проведение разъяснительной работы среди граждан через средства массовой информации по соблюдению ими общественного порядка, недопущению краж чужого имущества; освещение в средствах массовой информации результатов проводимых операций и мероприятий по профилактике правонарушений и преступлений, в том числе по предупреждению пьянства и наркомании среди населения; дорожно-транспортных происшествий, нарушений правил дорожного движения; краж и угонов автотранспорта и др.

Этим же актом предусматривается проведение ряда мероприятий по совершенствованию правового сознания и юридических знаний у несовершеннолетних лиц и молодежи: внедрение в школьную программу курса (факультатив, кружок) по изучению правовых знаний, формированию законопослушного поведения, уважения к человеческой личности, нетерпимости к проявлениям грубости, цинизма, агрессивности; привлечение к правовому обучению учащихся сотрудников органов внутренних дел, юстиции, налоговых органов, органов социальной защиты населения, государственной инспекции труда в Республике Тыва; проведение конкурса среди студентов высших и средних учебных заведений республики по избирательным правам граждан, направленного на повышение правовой культуры и электоральной активности и проведение конкурса среди студентов высших и средних учебных заведений республики на звание «Молодой юрист года» и др. Также проводятся мероприятия по повышению роли средств массовой информации в вопросах правовой пропаганды (организация и проведение пресс-конференций, брифингов, иных встреч руководителей органов государственной власти, местного самоуправления, научных работников, представителей правоохранительных и контролирующих структур по наиболее важным правовым проблемам и др.) и мероприятия по оказанию правовой помощи гражданам.

В Ярославской области принята областная целевая программа «Развитие правовой грамотности и правосознания граждан на территории Ярославской области» на 2013—2016 годы» [130], в рамках реализации которой предусматривается проведение ряда мероприятий по реализации задачи по созданию условий, обеспечивающих правовое просвещение и правовое информирование населения области, а именно: создание интернет-портала «Правовой навигатор», оказание поддержки центрам правовой информации на базе муниципальных библиотек, создание информационных сюжетов по актуальным вопросам правовой тематики, размещение в средствах массовой информации материалов рубрики «На ваши вопросы отвечает юрист», проведение мероприятий по информированию населения

Ярославской области о системе правового просвещения и оказания бесплатной юридической помощи, организация повышения квалификации педагогических работников общеобразовательных организаций Ярославской области по вопросу преподавания основ права, разработка методических материалов (учебного пособия) для педагогических работников общеобразовательных организаций области по вопросу преподавания основ права, изготовление видеороликов по наиболее актуальным вопросам действующего законодательства и разработка электронного учебника по повышению правовой грамотности учащихся общеобразовательных организаций области.

В Московской области был принят ряд программ различных исполнительных органов государственной власти Московской области по реализации государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан и программ участия государственных гражданских служащих данных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в лекционной и консультационной работе по пропаганде правовых знаний и законопослушания в сфере их деятельности [140; 141; 142; 143; 146].

В рамках первой группы программ предполагалось реализовывать государственную политику Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан в соответствии с полномочиями государственных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; обеспечить доступность правовой информации, правового просвещения и информирования граждан по вопросам их деятельности и рассматривать обращения граждан по вопросам государственной и муниципальной службы.

Второй группой программ предполагалось провести ряд мероприятий по следующим направлениям: участие в лекционной работе, форумах, научно-практических конференциях, семинарах, коллегиях государственных органов, «круглых столах» по пропаганде правовых знаний по вопросам гражданской службы и муниципальной службы; правовое просвещение и информирование граждан по вопросам, отнесенным к полномочиям государственных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, и повышение уровня правовой культуры государственных гражданских служащих.

3. Специально-программное регулирование вопроса правового просвещения осуществляется также в условиях **программ по повышению правовой культуры.**

С целью создания единой системы качественного правового просвещения и образования всех социальных, профессиональных, возрастных групп и слоев населения, учитывающей интересы всех граждан, проживающих на территории республики, государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и призванной повысить компетенцию всех категорий граждан в вопросах правовой грамотности (культуры) в Республике Дагестан принята программа «Повышение правовой культуры населения Республики Дагестан (2014 — 2016 годы)» [123]. Для достижения указанной цели предполагается организовать и провести массовую информационно-разъяснительную работу среди населения республики по освещению актуальных вопросов прав и свобод человека и гражданина; повысить профессионализм лиц, обеспечивающих правовое воспитание граждан; организовать просветительскую и образовательную деятельность по формированию высокого гражданского и правового сознания молодежи, воспитанию толерантности, позитивного отношения к законодательству; обеспечить конструктивное взаимодействие между органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и средствами массовой информации, реализующими государственную программу.

Программа определяет задачи и пути решения проблемы повышения правовой культуры населения, основные из которых: организационно-методическое обеспечение программы; участие органов местного самоуправления в правовом просвещении населения; меры по правовому просвещению и воспитанию населения и участие средств массовой информации в правовом просвещении и воспитании населения.

Ранее такие программы принимались в ряде других субъектов Российской Федерации.

Например, в Республике Ингушетия в целях создания на территории республики единой системы качественного правового просвещения с элементами правового самообразования была принята республиканская целевая программа «Повышение правовой культуры населения Республики Ингушетия на 2011—2013 годы» [147]. Данной программой предполагалось провести

мероприятия, направленные на организацию правового просвещения (обучения), ликвидацию правового нигилизма и обеспечение устойчивых основ правовой культуры и законопослушного поведения у населения республики всех возрастов, социальных и профессиональных групп.

Достижение целей Программы должно было осуществляться с учетом мнения и интересов жителей, а также государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций и политических партий, действующих на территории республики. Предполагалось решить такие задачи, как формирование навыка самостоятельной защиты гражданами своих прав и законных интересов; развитие форм частно-государственного взаимодействия посредством привлечения к работе по правовому просвещению населения негосударственных организаций; совершенствование системы бесплатной юридической помощи; создание и развитие центров распространения правовых знаний (правовой поддержки) в муниципальных районах и городских округах республики, использование современных компьютерных технологий в работе по правовому просвещению населения и повышение уровня доступности правовой помощи в муниципальных районах и городских округах республики (прежде всего в сельской местности).

В Ханты-Мансийском автономном округе была принята целевая программа повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в автономном округе на 1998—2000 годы [91], в рамках которой проводились мероприятии по трем основным направлениям. Во-первых, это организационно-методические мероприятия, направленные на создание методических материалов, подготовку, издание и распространение (в том числе посредством прессы и электронных СМИ) информационных материалов и наглядных пособий по различным вопросам, связанным с повышением правовой культуры населения. Во-вторых, это мероприятия, направленные на повышение правовой культуры избирателей, и, в-третьих, это мероприятия, направленные на правовое просвещение кандидатов в депутаты, представителей общественных (избирательных) объединений, доверенных лиц и наблюдателей.

Стоит отметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации приняты акты **о мероприятиях по реализации государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, а также о правовом просвещении населения.**

Так, например, в Санкт-Петербурге издано Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О Плане мероприятий по реализации в Санкт-Петербурге государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан на 2014—2015 годы» [60]. Постановлением предусматривается проведение пяти групп мероприятий. Во-первых, это организационные и методические мероприятия: проведение заседаний рабочей группы по координации деятельности по реализации в Санкт-Петербурге государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан; организация городской научно-практической конференции «Петербургская модель гражданско-правового образования» и др.

Во-вторых, это мероприятия в области совершенствования законодательства Санкт-Петербурга, правоприменения, оказания юридической помощи населению, правового просвещения и информирования граждан: осуществление мониторинга правоприменения в соответствии с планами мониторинга правоприменения в Российской Федерации; организация пополнения фондов государственных библиотек Санкт-Петербурга изданиями по юридическим вопросам, в том числе популярной юридической литературой; предоставление грантов Санкт-Петербурга в сфере СМИ в соответствии с законодательством Санкт-Петербурга для реализации проектов по направлению «производство информационно-публицистических материалов и программ по вопросам антикоррупционной проблематики и профилактики коррупционных правонарушений» и реализация государственными учреждениями культуры Санкт-Петербурга, находящимися в ведении Комитета по культуре (КК), проектов в области культуры и искусства, направленных на повышение правовой грамотности населения.

В-третьих, это мероприятия по повышению правовой культуры гражданских служащих и информированию граждан о деятельности исполнительных органов: повышение квалификации и профессиональная переподготовка гражданских служащих по программам антикоррупционного образования гражданских служащих, в том числе повышение их правовой культуры; обеспечение соблюдения граж-

данскими служащими правил (кодексов) этики и требований к служебному поведению гражданских служащих; участие гражданских служащих, замещающих должности, связанные с применением знаний в области юриспруденции, в приеме граждан, в консультационной работе по правовому просвещению в сферах деятельности соответствующих исполнительных органов; информирование (консультирование) граждан о порядке предоставления исполнительными органами государственных услуг (исполнения государственных функций) в порядке, предусмотренном административными регламентами, и др.

В-четвертых, это мероприятия по совершенствованию правового образования и воспитания, повышению правовой грамотности обучающихся (организация проведения регионального этапа всероссийской олимпиады школьников по праву; организация правового просвещения детей и подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации, несовершеннолетних правонарушителей, оказание им консультативной помощи по юридическим вопросам и др.).

В-пятых, это мероприятия по привлечению институтов гражданского общества к деятельности по развитию правовой грамотности и повышению правосознания граждан: предоставление грантов Санкт-Петербурга для общественных объединений в соответствии с законодательством Санкт-Петербурга для реализации тематических проектов по направлениям: «становление гражданского общества и демократического правового государства», «социальная и правовая помощь лицам, нуждающимся в социальной и правовой защите (в том числе беженцам и вынужденным переселенцам, инвалидам, безработным, лицам, нуждающимся в опеке и попечительстве, жертвам насилия), правовое образование, защита прав человека» и др.

Подобного рода документ был принят также в Ханты-Мансийском автономном округе [46]. Им предусматривалось проведение таких мероприятий, как, во-первых, правовое просвещение и правовое информирование граждан (через издание информационно-справочной литературы, оформление информационно-справочных, тематических стендов, специализированных рубрик в средствах массовой информации; размещение (обновление) на официальном веб-сайте органов государственной власти автономного округа, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, муниципальных образований автономного округа информации: о порядке реализации социальных, экономических, трудовых и иных прав граждан; о характере, способах и пределах осуществления и защиты прав граждан; о пределах гражданской ответственности при совершении гражданами юридически значимых действий; о досудебных способах разрешения гражданско-правовых споров; о порядке получения квалифицированной юридической помощи и др.); во-вторых, развитие правового образования и воспитания подрастающего поколения в образовательных учреждениях различного уровня, юридического образования и подготовки юридических кадров (мониторинг правовой грамотности в студенческой среде; проведение окружных слетов, олимпиад, конкурсов, бесед в школах и студенческой среде, направленных на повышение правовой грамотности и антикоррупционного поведения; обеспечение доступа к информационным правовым программам и др.); в-третьих, совершенствование деятельности государственных и муниципальных органов, правоохранительных органов, направленной на обеспечение законности и правопорядка и повышение правосознания служащих государственных и муниципальных органов; в-четвертых, совершенствование деятельности в области оказания квалифицированной юридической помощи, в том числе создание эффективной системы бесплатной юридической помощи.

В Республике Алтай с 2011 по 2014 год проводится ряд мероприятий по правовому просвещению населения [55]. Это, прежде всего, мероприятия, направленные на создание центра правовой информации в библиотеках; разработка республиканской целевой программы по правовому просвещению населения; проведение конкурса среди средств массовой информации на лучшие материалы по проблемам правового просвещения населения; проведение в общеобразовательных учреждениях республики уроков на тему: «Конституция Российской Федерации и республики — основа формирования правового самосознания подрастающего поколения»; проведение среди студентов старших курсов, избирателей лекций на темы: «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме Российской Федерации» и «О выборах депутатов Республики»; размещение информационных материалов, направленных на повышение активности избирателей, в

средствах массовой информации и сети Интернет; освещение в средствах массовой информации и сети Интернет деятельности Парламента Республики; проведение «круглого стола» по вопросам организации правового просвещения населения; проведение семинара с главами муниципальных образований, сельских поселений республики по вопросам государственной регистрации уставов муниципальных образований; подготовка и издание информационных материалов по основам российского и регионального законодательства и наиболее значимым международным правовым актам и проведение республиканских олимпиад по праву среди школьников и студентов высших и средних специальных образовательных учреждений и др.

Следует отметить, что подобные акты принимались и в других субъектах Российской Федерации [53; 69; 131; 132].

В некоторых субъектах Российской Федерации принимаются **нормативно-правовые акты о проведении различных конкурсов по повышению уровня правового просвещения, грамотности и культуры, месячников правовых знаний населения и нормативно-правовые акты, определяющие порядок правового информирования и правового просвещения населения.**

В регионах довольно часто принимаются **нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок проведения конкурсов по правовому просвещению граждан**. Анализ регионального законодательства показывает, что чаще всего такие конкурсы **проводятся избиркомами** (Республика Карелия [72; 73; 74], Республика Алтай [84], Тверская [98; 99], Саратовская [97], Сахалинская [101] области), **реже другими органами** (например, в Московской области — Министерством культуры) **среди библиотек.**

Согласно Распоряжению Минкультуры Московской области о проведении ежегодного областного смотра-конкурса библиотечных проектов «Библиотека в культурном пространстве Подмосковья», одной из задач данного конкурса является изучение и распространение лучшего опыта работы библиотек по правовому просвещению [70].

Целями и задачами проведения таких конкурсов, как правило, является: активизация деятельности библиотек по правовому просвещению избирателей в период подготовки и проведения избирательных кампаний, а также в межвыборный период; повышение уровня правовой культуры и информированности избирателей, участников выборного процесса; формирование и использование информационных ресурсов библиотек, позволяющих реализовать право граждан на получение правовой информации; формирование (создание) информационной среды, способствующей осознанному выбору избирателей, повышению активности избирателей на выборах (среды, необходимой для принятия избирателями обоснованных решений); обобщение и распространение (поддержка и внедрение в практику) опыта работы публичных библиотек по повышению правовой культуры избирателей, а также поиск и стимулирование новых подходов к работе по формированию гражданско-правовой культуры избирателей, в том числе молодых.

Несколько реже конкурсы по правовому просвещению (по повышению правовой культуры) граждан проводятся **среди журналистов и среди домов культуры.**

Так, в Ярославской области в 2009 году Избирательной комиссией был проведен конкурс среди районных, сельских, поселенческих домов культуры и клубов Ярославской области по повышению правовой культуры избирателей [49].

Целями и задачами данного конкурса являлись: информационная и творческая деятельность районных, сельских, поселенческих домов культуры и клубов области по повышению правовой культуры избирателей и социальной активности населения области; улучшение работы районных, сельских, поселенческих домов культуры и клубов области по повышению правовой культуры избирателей; вовлечение жителей населенных пунктов в работу творческих и пропагандистских коллективов районных, сельских, поселенческих домов культуры и клубов области; культурное обслуживание населения, работа концертных и агитационно-художественных бригад в период подготовки и проведения избирательных кампаний; создание сценариев и рекомендательных материалов по повышению правовой культуры избирателей; организация информационной среды, необходимой для принятия избирателями обоснованных решений; создание тематических, репортажных и художественных выставок изобразительных и фоторабот по повышению правовой культуры избирателей и изучение и распространение опыта работы районных, сельских, поселенческих домов культуры и клубов области по повышению правовой культуры избирателей. На конкурс принимались материалы, освещающие

деятельность районных, сельских и поселенческих домов культуры и клубов области по повышению правовой культуры избирателей, а именно, отражающие взаимодействие государственных и муниципальных, районных, сельских и поселенческих клубных учреждений с органами местного самоуправления, территориальными избирательными комиссиями, избирательной комиссией муниципального образования и участковыми избирательными комиссиями; создание системы содействия правовому просвещению, повышению гражданской активности и правовой культуры всех слоев населения (наличие планов и программ, реализуемых учреждениями в данном направлении); выполнение районными, сельскими и поселенческими домами культуры и клубами области функций центра информации, культурно-просветительского и творческого центра по вопросам избирательного права; организацию и проведение мероприятий, освещающих ход подготовки и проведения выборов, творческих выступлений коллективов и отдельных исполнителей; организацию и проведение выставок изобразительных и фоторабот, организацию выступлений концертных и агитационно-художественных бригад; повышение правового образования специалистов клубных учреждений: проведение тематических семинаров, дискуссий, тренингов, стажировок, презентаций и тематических вечеров; проведение мероприятий по правовому воспитанию молодых избирателей и привлечение к клубной деятельности по повышению гражданско-правовой культуры специалистов, ученых, общественных деятелей.

В 2008 году в Томской области проводился областной конкурс журналистских работ на лучшее освещение в СМИ вопросов профилактики правонарушений, наркомании и алкоголизма, популяризации правовых знаний [96]. Данный конкурс проводился в целях популяризации правовых знаний, повышения правовой культуры населения; формирования в обществе стандарта законопослушного поведения и пропаганды здорового образа жизни, отказа от употребления наркотиков, психоактивных веществ и алкоголя. К участию в конкурсе допускались редакции средств массовой информации, журналисты областных, городских, районных газет Томской области, томских региональных приложений общероссийских газет, электронных средств массовой информации. Конкурс проводился по трем номинациям: «Правопорядок» — лучшая информационная кампания в печатных и электронных СМИ (цикл публикаций/сюжетов/радиопередач) по профилактике правонарушений и преступлений; «Здоровый образ жизни» — лучшая информационная кампания в печатных и электронных СМИ (цикл публикаций/сюжетов/радиопередач) по пропаганде здорового образа жизни, отказа от употребления наркотиков, алкоголя, психоактивных веществ; «Человек и закон» — лучшая информационная кампания в печатных и электронных СМИ (цикл публикаций/сюжетов/радиопередач) по популяризации правовых знаний, правовому просвещению населения.

Также в Томской области Департаментом информационной политики и общественных связей Администрации Томской области проводился областной конкурс среди журналистов и средств массовой информации «СМИ против коррупции» в 2012—2013 годах [100].

Одна из задач конкурса — повышение правовой грамотности населения. При этом одной из номинаций конкурса являлся «Цикл публикаций/сюжетов/передач на тему правового просвещения населения в вопросах антикоррупционного законодательства».

К участию в конкурсе допускались редакции СМИ (в лице главного редактора), журналисты областных, городских, районных газет Томской области, томских региональных приложений общероссийских газет, томских бюро (медиа- и пресс-центров) федеральных информационных агентств, электронных СМИ, томских интернет-ресурсов (интернет-изданий).

В Кабардино-Балкарской Республике в 2013 году проводился конкурс на лучшие работы по освещению деятельности Парламента Кабардино-Балкарской Республики в средствах массовой информации [47]. К основным задачам конкурса были отнесены: привлечение СМИ к профессиональному, объективному и системному освещению деятельности Парламента; обеспечение высокого качества информирования населения республики о разработке новых и исполнении принятых республиканских законов; распространение правовых знаний среди жителей республики; популяризация взаимодействия населения с депутатами Парламента и поощрение творческой активности редакций средств массовой информации и журналистов, работающих в сфере парламентской журналистики.

Для конкурсных работ учреждались следующие номинации: «Парламентаризм Кабардино-Балкарии» (информация об истории, тра-

дициях, достижениях республиканского парламентаризма, депутатах Парламента, решениях и инициативах Парламента); «Важно знать» (информация о принимаемых законах, постановлениях и иных актах Парламента, разъясняющая их сущность и порядок применения) и «Правовое просвещение» (информация об исполнении республиканских законов, а также информация, направленная на правовое просвещение и формирование правовой культуры населения республики).

В 2012 году в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре был проведен конкурс проектов по правовому просвещению, повышению правовой грамотности и правосознания граждан, информированию по правовым вопросам и юридической помощи гражданам [48]. Организатором конкурса выступал Департамент внутренней политики автономного округа. Конкурс проводился в целях повышения правовой грамотности и правосознания граждан, развития условий для оказания юридической помощи гражданам в автономном округе. При этом задачами конкурса являлись: развитие негосударственных форм, применяемых для повышения правовой грамотности и правосознания граждан, для информирования по правовым вопросам оказания юридической помощи гражданам, и поддержка проектов по правовому информированию, просвещению, повышению правовой грамотности, правосознания граждан и оказанию юридической помощи гражданам.

Участниками конкурса выступали социально ориентированные некоммерческие организации (за исключением государственных и муниципальных учреждений), зарегистрированные в автономном округе, осуществляющие деятельность в области правового информирования, просвещения, повышения правовой грамотности и правосознания граждан, оказания юридической помощи гражданам в автономном округе, отвечающие условиям, установленным законом автономного округа о поддержке региональных социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в автономном округе. Победители конкурса получили субсидию.

Конкурсы среди журналистов по правовому просвещению проводились в Орловской области [56; 92]. Участниками конкурса могли быть муниципальные общедоступные (публичные) библиотеки области, в том числе многопрофильные учреждения культуры, осуществляющие библиотечное обслуживание населения области. Конкурс представлял собой анализ конкурсных работ о деятельности библиотек по правовому просвещению населения и проводился по четырем номинациям: «Библиотека — центр правового просвещения населения» — в номинации могли принимать участие все категории муниципальных библиотек, в том числе многопрофильные учреждения культуры, осуществляющие библиотечное обслуживание населения области; «Мир права вокруг детей» — в номинации могли участвовать муниципальные библиотеки, являющиеся центральными районными (межпоселенческими) детскими библиотеками, или отделы, входящие в состав центральных районных библиотек и выполняющие функции центральных районных (межпоселенческих) детских библиотек; «Равные права — равные возможности» — номинация связана с работой библиотек с людьми с ограниченными возможностями по правовому просвещению. В ней могли принимать участие все категории муниципальных библиотек, в том числе многопрофильные учреждения культуры, осуществляющие библиотечное обслуживание населения области; в номинации «Имею право на права», определяющей лучшее массовое мероприятие по правовому просвещению населения, могли принимать участие только муниципальные библиотеки, расположенные на территории сельских поселений и не выполняющие функции районной (межпоселенческой) библиотеки, в том числе многопрофильные учреждения культуры, осуществляющие библиотечное обслуживание населения Орловской области.

В некоторых субъектах Российской Федерации проводятся **месячники правовых знаний населения**.

Так, например, в Кировской области издано Распоряжение Правительства Кировской области от 24 октября 2014 года № 36 «О проведении месячника правовых знаний населения Кировской области» [71].

Специальные нормативно-правовые акты, определяющие порядок правового информирования и правового просвещения, приняты в Иркутской области и Пермском крае.

В частности, в Иркутской области принято постановление Правительства области «О порядке осуществления областным государственным казенным учреждением «Государственное юридическое бюро по Иркутской области» правового информирования и правового просвещения населения Иркутской облас-

ти, в том числе правового информирования граждан Российской Федерации, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в Иркутской области» [66].

Порядок регулирует вопросы осуществления Государственным юридическим бюро правового информирования и правового просвещения населения Иркутской области, в том числе правового информирования граждан Российской Федерации, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в Иркутской области. Государственное юридическое бюро инициирует и обеспечивает организацию проведения мероприятий (лекций, семинаров, встреч, бесед) в органах местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, научных, образовательных и иных учреждениях в Иркутской области. Кроме того, бюро в установленном законодательством порядке вправе принимать участие в проводимых Законодательным Собранием Иркутской области, исполнительными органами государственной власти Иркутской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, научными и образовательными учреждениями в Иркутской области мероприятиях, которые способствуют правовому информированию и правовому просвещению населения Иркутской области.

В Пермском крае издано постановление Правительства края «Об утверждении порядка правового информирования и правового просвещения населения Пермского края» [139]. Данным актом закрепляется, что исполнительные органы государственной власти края и подведомственные им учреждения, а также Государственное юридическое бюро Пермского края размещают на информационных стендах, которые открыты для свободного доступа граждан, а также в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в том числе на официальном сайте участника государственной системы бесплатной юридической помощи, в средствах массовой информации и в иных местах и иными способами, определяемыми руководителем участника государственной системы бесплатной юридической помощи, следующую информацию: порядок и случаи оказания бесплатной юридической помощи на территории Пермского края; содержание, пределы осуществления, способы реализации и защиты, гарантированных законодательством Российской Федерации, прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов юридических лиц, содержание обязанностей граждан и юридических лиц и информацию о пределах исполнения таких обязанностей и др.

Как правило, в региональном законодательстве в качестве основной цели правового просвещения является усиление правовой идеологии на юридически значимое поведение людей и состояния правопорядка. Основу правового просвещения составляет совокупность просветительских программ и проектов, а также учреждений и организаций, обеспечивающих их разработку и реализацию.

В систему правового просвещения в субъектах Российской Федерации **включены различные типы учреждений и организаций** с соответствующими целями, задачами и функциями, реализующими основную цель правового просвещения (исследовательские центры; просветительские учреждения и организации, работающие по проектам и программам различной направленности; негосударственные правозащитные институты, оказывающие населению юридическую помощь в виде правого информирования; волонтерские организации; средства массовой информации и т. д.).

Среди основных направлений правового просвещения и правовой информации в субъектах Федерации можно выделить: правовое просвещение молодежи (школьников, студентов); правовое просвещение работающего населения в соответствии со спецификой их деятельности; правовое просвещение людей пожилого возраста; правовое просвещение малоимущих и иных социально незащищенных категорий граждан; правовое просвещение лиц, осужденных к лишению свободы; правовое просвещение иностранных граждан и лиц без гражданства.

Анализ регионального законодательства позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, субъекты Российской Федерации используют различные формы и способы правового регулирования вопросов правового просвещения, правового информирования и правового воспитания, в числе которых бесплатная юридическая помощь, конкурсы, публичные лекции как для населения в целом, так и для отдельных категорий граждан, разработка просветительских программ и проектов и т. д.

Во-вторых, в систему правового просвещения в субъектах Российской Федерации включены различные типы учреждений и организаций с соответствующими целям, задачами и

функциями: исследовательские центры, вырабатывающие рекомендации по формированию политики в сфере просвещения и по содержанию просветительских программ; просветительские учреждения и организации, работающие по проектам и программам различной направленности; негосударственные правозащитные институты, оказывающие населению юридическую помощь в виде правого информирования; волонтерские организации; средства массовой информации.

В-третьих, необходимо отметить, что в региональном законодательстве при регулировании одних и тех же отношений отсутствует единство используемой терминологии. В частности, термины «правовое просвещение», «правовое информирование», «правовое воспитание», как правило, имеют одно и то же смысловое содержание.

В федеральном законодательстве отсутствуют легальные определения: «правовое просвещение», «правовое воспитание» «правовое информирование». Вместе с тем, полагаем, что нельзя отождествлять такие термины, как «правовое воспитание» и «правовое информирование», поскольку при анализе первого термина на первый план выходит ценностно-ориентационный аспект правового воздействия, а во втором случае — информационный (просветительский) аспект. При этом правовое воспитание — это одна из форм правового воздействия, под которой понимается взятый в единстве и многообразии весь процесс влияния права на социальную жизнь, сознание и поведение людей. Кроме того, с учетом анализа регионального законодательства, можно условно выделить два типа правовой информации: специализированную (в том числе тексты официальных документов), рассчитанную на использование в профессиональной юридической деятельности и смежных с ней областях, и популярную — адресованную обычным гражданам.

Правовое просвещение можно определить как систему мер, направленных на внедрение в сознание индивидов демократических правовых и моральных ценностей, принципов права, стойких убеждений в необходимости и справедливости норм, целями которого являются:

— достижение прочных знаний людей о законодательстве, законности, правах и обязанностях личности, в первую очередь, тех норм, которые непосредственно касаются человека;

— повышение авторитета закона как непреложной социальной ценности, уважения к нему, решительная борьба с правовым нигилизмом;

— создание у граждан устойчивой ориентации на правомерное поведение, формирование установок и привычек законопослушания, навыков и умения участвовать в правосудии и иных формах юридической деятельности, а также создание атмосферы протеста и нетерпимости ко всем случаям его нарушения, неотвратимости ответственности [4, с. 158].

В целом необходимо отметить, что содержание регионального законодательства свидетельствует о том, что оно направлено, прежде всего, на преодоление правового нигилизма в обществе, уважения к закону, в том числе нетерпимости к коррупционному поведению, формирование высокого уровня правовой культуры общества и личности, правосознания подрастающего поколения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вопросы Министерства образования и молодежной политики Чувашской Республики : постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 3 декабря 2013 г. № 483 (в ред. от 23 октября 2014 г.) // Вести Чувашии. — 2013. — 14 дек.; Портал органов власти Чувашской Республики в сети Интернет / http://www.cap.ru, 25.10.2014.

2. *Донченко Р.Н.* Правовой нигилизм как устоявшееся общесоциальное явление // Юрист. — 2005. — № 6. — С. 14—17.

3. *Зельников Ю.И.* Институт регионального уполномоченного по правам человека в системе правового просвещения населения (на примере Калужской области) // Омбудсмен. — 2013. — № 1. — С. 34—39.

4. *Лихачев Б.Т.* Педагогика : курс лекций. — М. : Прометей, 2000. — 528 с.

5. О бесплатной юридической помощи в Алтайском крае : закон Алтайского края от 8 апреля 2013 г. № 11-ЗС (в ред. от 5 сентября 2014 г.) // Алтайская правда. — 2013. — 13 апр.; 2014. — 11 сент.

6. О бесплатной юридической помощи в Калининградской области : закон Калининградской области от 26 декабря 2012 г. № 194 (в ред. от 6 ноября 2013 г.) // Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»). — 2012. — 29 дек.; 2014. — 18 нояб.

7. О бесплатной юридической помощи в Костромской области : закон Костромской области от 18 июня 2012 г. № 248-5-ЗКО (в ред. от 20 ноября 2014 г.) // СП-нормативные документы. — 2012. — № 24; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 24.11.2014.

8. О бесплатной юридической помощи в Ненецком автономном округе : закон Ненецкого автономного округа от 29 декабря 2012 г. № 119-ОЗ (в ред. от 19 сентября 2014 г.) // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. — 2012. — № 45 (2 часть); 2014. — № 34 (часть 2).

9. О бесплатной юридической помощи в Оренбургской области : закон Оренбургской области от 27 июня 2012 г. № 886/253-V-ОЗ (в ред. от 25 июня 2014 г.) // Оренбуржье. — 2012. — 29 июня; 2014. — 10 июля.

10. О бесплатной юридической помощи в Пермском крае : закон Пермского края от 7 ноября 2012 г. № 111-ПК (в ред. от 4 октября 2014 г.) // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. — 2012. — № 46; 2014. — № 40 (часть 1).

11. О бесплатной юридической помощи в Республике Дагестан : закон Республики Дагестан от 14 июня 2012 г. № 32 (в ред. от 4 июля 2014 г.) // Собрание законодательства Республики Дагестан. — 2012. — № 11. — Ст. 480; Дагестанская правда. — 2014. — 8 июля.

12. О бесплатной юридической помощи в Республике Карелия и внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Карелия : закон Республики Карелия от 28 декабря 2012 г. № 1664-ЗРК (в ред. от 30 сентября 2014 г.) // Карелия. — 2013. — 11 янв.; 2014. — 2 окт.

13. О бесплатной юридической помощи в Республике Мордовия : закон Республики Мордовия от 30 марта 2012 г. № 14-З // Известия Мордовии. — 2012. — 3 апр.

14. О бесплатной юридической помощи в Республике Саха (Якутия) : закон Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2012 г. 1146-З № 1191-IV (в ред. от 9 октября 2014 г.) // Якутские ведомости. — 2012. — 29 дек.; 2014. — 1 нояб.

15. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6725; 2014. — № 30 (Часть I). — Ст. 4272.

16. О бесплатной юридической помощи в Ростовской области : областной закон Ростовской области от 24 декабря 2012 г. № 1017-ЗС (в ред. от 14 октября 2014 г.) // Наше время. — 2012. — 26 дек.; 2014. — 21 окт.

17. О бесплатной юридической помощи в Самарской области : закон Самарской области от 13 июня 2012 г. № 51-ГД (в ред. от 12 мая 2014 г.) // Волжская коммуна. — 2012. — 15 июня; 2014. — 13 мая.

18. О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге : закон Санкт-Петербурга от 11 октября 2012 г. № 474-80 (в ред. от 2 июля 2014 г.) // Петербургский дневник. — 2012. — 23 окт.; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга / http://www.gov.spb.ru, 04.07.2014.

19. О бесплатной юридической помощи в Свердловской области : закон : Свердловской области от 5 октября 2012 г. № 79-ОЗ (в ред. от 6 июня 2014 г.) // Областная газета. — 2012. — 9 окт.; Собрание законодательства Свердловской области. — 2014. — № 6-6 (2014). — Ст. 866.

20. О бесплатной юридической помощи в Смоленской области : закон Смоленской области от 20 июня 2013 г. № 66-з (в ред. от 31 октября 2013 г.) // Смоленская газета. — 2013. — 26 июня; Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. — 2013. — № 10 (часть II). — С. 100.

21. О бесплатной юридической помощи в Тверской области : закон Тверской области от 24 июля 2012 г. № 68-ЗО (в ред. от 2 июля 2014 г.) // Тверские ведомости. — 2012. — 27 июля — 2 авг.; 2014. — 4–10 июля.

22. О бесплатной юридической помощи и материально-техническом и финансовом обеспечении оказания юридической помощи в малонаселенных местностях : закон Республики Калмыкия от 20 сентября 2012 г. № 373-IV-З (в ред. от 11 июля 2014 г.) // Хальмг унн (спецвыпуск). — 2012. — 22 сент.; 2014. — 12 июля.

23. О бесплатной юридической помощи на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 17 октября 2012 г. № 117-ОЗ (в ред. от 26 апреля 2013 г.) // Молодой коммунар. — 2012. — 20 окт.; 2013. — 27 апр.

24. О бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского края : закон Краснодарского края от 23 апреля 2013 г. № 2697-КЗ (в ред. от 3 октября 2014 г.) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. — 2013. — № 7; Официальный сайт администрации Краснодарского края / http://admkrai.krasnodar.ru, 06.10.2014.

25. О бесплатной юридической помощи на территории Липецкой области : закон Липецкой области от 1 марта 2013 г. № 132-ОЗ (в ред. от 18 июня 2014 г.) // Липецкая газета. — 2013. — 6 марта. — № 43; 2014. — 25 июня.

26. О бесплатной юридической помощи, правовом информировании и правовом просвещении в Архангельской области : закон Архангельской области от 24 сентября 2012 г. № 536-33-ОЗ (в ред. от 26 сентября 2014 г.) // Волна. — 2012. — 2 окт.; 2014. — 7 окт.

27. О благотворительной деятельности в Воронежской области : закон Воронежской области от 8 июня 2012 г. № 73-ОЗ // Собрание законодательства Воронежской области. — 2012. — № 16 (часть I). — Ст. 571.

28. О благотворительной деятельности в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 30 апреля 2002 г. № 473-КЗ (в ред. от 7 ноября 2011 г.) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. — 2002. — № 35; 2011. — № 47.

29. О благотворительной деятельности в Пермском крае : закон Пермской области от 9 июля 2003 года № 882-171 (в ред. от 6 февраля 2014 г.) // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. — 2003. — № 9 (II часть); Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. — 2014. — № 6.

30. О ведомственной целевой программе «Правовое просвещение населения Калужской области в жилищно-коммунальной сфере на 2013—2015 годы : приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства области от 12 декабря 2012 г. № 298 (в ред. от 7 августа 2013 г.) // Весть. — 2013. — 26 апр.; 2013. — 20 сент.

31. О вопросах обеспечения граждан бесплатной юридической помощью в Республике Коми : закон Республики Коми от 27 февраля 2012 г. № 9-РЗ (в ред. от 31 октября 2014 г.) // Республика. — 2012. — 3 марта; 2014. — 8 нояб.

32. О вопросах поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Марий Эл : постановление Правительства Республики Марий Эл от 19 апреля 2012 г. № 130 (в ред. от 15 мая 2014 г.) // Марийская правда. Официальный еженедельник. — 2012. — 18 мая; Официальный интернет-портал Республики Марий Эл / http://www.portal.mari.ru, 16.05.2014.

33. О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области : областной закон Ленинградской области от 18 апреля 2012 г. № 29-оз (в ред. от 9 июня 2014 г.) // Вести. — 2012. — 26 апр.

34. О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Самарской области : закон Самарской области от 10 декабря 2012 г. № 127-ГД (в ред. от 19 мая 2014 г.) // Волжская коммуна. — 2012. — 11 дек.; 2014. — 20 мая.

35. О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Пермском крае : закон Пермского края от 7 марта 2013 г. № 174-ПК // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. Приложение к № 9. — 2013. — 13 марта.

36. О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций на территории Псковской области : закон Псковской области от 2 марта 2012 г. № 1136-ОЗ (в ред. от 7 мая 2014 г.) // Псковская правда. — 2012. — 6 марта; 2014. — 13 мая.

37. О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Бурятия : закон Республики Бурятия от 7 марта 2013 г. № 3171-IV (в ред. от 6 мая 2014 г.) // Собрание законодательства Республики Бурятия. — 2013. — № 3 (168); 2014. — 13 мая.

38. О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Забайкальском крае : закон Забайкальского края от 24 ноября 2010 г. № 432-ЗЗК (в ред. от 9 апреля 2014 г.) // Забайкальский рабочий. — 2010. — 25 нояб.; 2014. — 14 апр.

39. О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Оренбургской области : закон Оренбургской области от 6 мая 2014 г. № 2263/649-V-ОЗ // Оренбуржье. — 2014. — 22 мая (*вступает в силу с 1 января 2015 года*).

40. О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «Обеспечение прав и законных интересов населения Ханты-Мансийского автономного округа — Югры в отдельных сферах жизнедеятельности в 2014—2020 годах : постановление Правительства ХМАО — Югры от 9 октября 2013 г. № 428-п (в ред. от 24 октября 2014 г.) // Новости Югры. — 2013. — 24 дек.; СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2014).

41. О государственной системе бесплатной юридической помощи в Ивановской области : постановление Правительства Ивановской области от 19 февраля 2014 г. № 50-п // Собрание законодательства Ивановской области. — 2014. — 4 марта.

42. О государственной системе бесплатной юридической помощи на территории Мурманской области : закон Мурманской области от 26 июня 2006 г. № 765-01-ЗМО (в ред. от 6 октября 2014 г.) // Мурманский Вестник. — 2006. — 28 июня. — С. 3; 2014. — 8 окт. — С. 3.

43. О добровольческой деятельности (волонтерстве) : закон Воронежской области от 11 марта 2013 г. № 02-ОЗ (в ред. от 25 декабря 2013 г.) // Молодой коммунар. — 2013. — 14 марта; 2014. — 10 янв.

44. О добровольческой деятельности в Вологодской области : закон Вологодской области от 28 декабря 2012 года № 2950-ОЗ (в ред. от 4 ноября 2014 г.) // Красный Север. — 2013. — 12 янв.; 2014. — 8 нояб.

45. О единой системе профилактики правонарушений в городе Москве : закон г. Москвы от 19 марта 2008 г. № 14 (в ред. от 30 апреля 2014 г.) // Тверская, 13. — 2008. — 8 апр.; 2014. — 17 июня.

46. О комплексном плане мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан на 2012—2013 годы : распоряжение Губернатора ХМАО — Югры от 5 декабря 2011 г. № 773-рг // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. — 2011. — № 12 (часть I). — Ст. 1169.

47. О конкурсе на лучшие работы по освещению деятельности Парламента Кабардино-Балкарской Республики в средствах массовой информации в 2013 году : распоряжение Парламента Кабардино-Балкарской Республики от 29 апреля 2013 г. № 41-Р-Пр // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

48. О конкурсе проектов по правовому просвещению, повышению правовой грамотности и правосознания граждан, информированию по правовым вопросам и юридической помощи гражданам в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре : постановление Правительства ХМАО — Югры от 5 апреля 2012 г. № 132-п (в ред. от 4 апреля 2014 г.) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. — 2012. — № 4 (часть I). — Ст. 385; 2014. — № 4 (часть I). — Ст. 348

49. О конкурсе среди районных, сельских, поселенческих домов культуры и клубов Ярославской области по повышению правовой культуры избирателей в 2009 году : постановление Избирательной комиссии Ярославской области от 11 марта 2009 г. № 47/355-4 // Губернские вести. — 2009. — 18 марта.

50. О координационном совете Владимирской области по правовому просвещению населения : постановление Губернатора Владимирской области от 26 декабря 2003 г. № 634 (в ред. от 20 августа 2013 г.) // Владимирские ведомости. — 2004. — 21 янв.; 2013. — 24 авг.

51. О Координационном совете по вопросам повышения правовой культуры населения Московской области при Губернаторе Московской области : распоряжение Губернатора Московской области от 29 июля 2009 г. № 474-РГ (в ред. от 29 июня 2011 г.) // Информационный вестник Правительства МО. — 2009. — № 8; СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2014).

52. О мерах по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21 октября 2011 г. № 1451 // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. — 2011. — 28 нояб.

53. О мерах по развитию системы оказания юридической помощи и правового просвещения населения в Республике Татарстан : указ Президента Республики Татарстан от 22 марта 2010 г. № уп-156 (в ред. от 20 декабря 2010 г.) // Республика Татарстан. — 2010. — 25 марта; Ведомости Государственного Совета Татарстана. — 2010. — № 12. — Ст. 1713.

54. О мерах по реализации Национального плана противодействия коррупции : постановление Губернатора Белгородской области от 29 сентября 2008 г. № 117 (в ред. от 4 апреля 2014 г.) // Белгородские известия. — 2008. — 7 окт.; Официальный сайт Губернатора и Правительства Белгородской области / http://www.belregion.ru, 07.04.2014.

55. О мероприятиях по правовому просвещению населения Республики Алтай на 2011 — 2014 годы : постановление Президиума Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай от 13 апреля 2011 г. № 27 // Звезда Алтая. — 2011. — 26 апр.

56. О награждении победителей журналистского конкурса на лучшие материалы и издания по правовому просвещению населения Орловской области : указ Губернатора Орловской области от 11 января 2002 г. № 19 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2014).

57. О Национальном плане противодействия коррупции на 2014—2015 годы : указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 15. — Ст. 1729.

58. О некоторых вопросах обеспечения оказания гражданам бесплатной юридической помощи на территории Ставропольского края : закон Ставропольского края от 18 июня 2012 г. № 57-кз (в ред. от 6 марта 2014 г.) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. — 2012. — № 35. — Ст. 9971; 2014. — № 21. — Ст. 10766.

59. О некоторых вопросах обеспечения оказания гражданам бесплатной юридической помощи на территории Республики Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 6 июня 2013 г. № 12-РЗ // Ингушетия. — 2013. — 15 июня.

60. О Плане мероприятий по реализации в Санкт-Петербурге государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан на 2014—2015 годы : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 27 декабря 2013 г. № 1080 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

61. О поддержке благотворительной деятельности в Пензенской области : закон Пензенской области от 23 сентября 2003 г. № 516-ЗПО (в ред. от 5 сентября 2014 г.) // Пензенские губернские ведомости. — 2003. — 14 окт.; 2014. — 10 сент.

62. О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге : закон Санкт-Петербурга от 11 апреля 2011 г. № 153-41 (в ред. от 11 декабря 2013 г.) // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. — 2013. — № 7; Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2013. — № 40.

63. О Положении об общественных помощниках Уполномоченного по правам ребенка в Ямало-Ненецком автономном округе : постановление Государственной Думы ЯНАО от 19 марта 2008 г. № 1229 (в ред. от 4 июля 2013 г.) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. — 2008. — № 2 (март); 2013. — № 6 (июль-август).

64. О Положении об общественных помощниках Уполномоченного по правам ребенка в Еврейской автономной области : постановление Законодательного Собрания Еврейской автономной области от 25 января 2012 г. № 35 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

65. О Порядке оказания государственной поддержки областным общественным объединениям : постановление правительства Белгородской области от 24 февраля 2009 г. № 59-пп (в ред. от 24 февраля 2014 г.) // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. — 2009. — № 5; 2014. — № 44.

66. О порядке осуществления областным государственным казенным учреждением «Государственное юридическое бюро по Иркутской области» правового информирования и правового просвещения населения Иркутской области, в том числе правового информирования граждан Российской Федерации, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 17 декабря 2012 г. № 709-пп // Областная. — 2012. — 28 дек.

67. О Правительстве Москвы : закон г. Москвы от 20 декабря 2006 г. № 65 (в ред. от 25 июня 2014 г.) // Тверская, 13. — 2007. — 23 янв.; 2014. — 17 июля.

68. О предоставлении бесплатной юридической помощи в Московской области : закон Московской области от 27 июля 2013 г. № 97/2013-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. — 2013. — 8 авг.

69. О проведении в Тверской области мероприятий, направленных на правовое просвещение граждан : распоряжение администрации Тверской области от 12 декабря 2008 г. № 700-ра // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

70. О проведении ежегодного областного смотра-конкурса библиотечных проектов «Библиотека в культурном пространстве Подмосковья» : распоряжение Минкультуры Московской области от 22 апреля 2013 г. № 71-Р // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

71. О проведении месячника правовых знаний населения Кировской области : распоряжение Правительства Кировской области от 24 октября 2014 г. № 36 // Официальный информационный сайт Правительства Кировской области / http://www.kirovreg.ru, 28.10.2014.

72. О проведении республиканского конкурса библиотек Республики Карелия на лучшую организацию информационно-просветительной деятельности «Вместе выбираем будущее» : постановление Центризбиркома Республики Карелия от 25 февраля 2009 г. № 38/185-4 // Карелия. — 2009. — 12 марта.

73. О проведении республиканского конкурса библиотек Республики Карелия «20 лет избирательной системы Российской Федерации» : постановление Центризбиркома Республики Карелия от 13 июня 2013 г. № 63/350-5 // Карелия. — 2013. — 20 июня.

74. О проведении республиканского конкурса библиотек Республики Карелия по повышению гражданско-правовой культуры избирателей «Выборы — основа демократии» : постановление Центризбиркома Республики Карелия от 15 марта 2007 г. № 89/464-3 // Карелия. — 2007. — 22 марта.

75. О противодействии коррупции в Курской области : закон Курской области от 11 ноября 2008 г. № 85-ЗКО (в ред. от 20 ноября 2009 г.) // Курская правда. — 2008. — 19 нояб.; 2009. — 3 дек.

76. О профилактике правонарушений в Брянской области : закон Брянской области от 10 апреля 2008 г. № 27-З (в ред. от 4 мая 2009 г.) // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». — 2008. — № 6; 2009. — 11 мая.

77. О профилактике правонарушений в Забайкальском крае : закон Забайкальского края от 3 июля 2009 г. № 199-ЗЗК (в ред. от 28 июля 2014 г.) // Забайкальский рабочий. — 2009. — 8 июля; 2014. — 4 авг.

78. О профилактике правонарушений в Саратовской области : закон Саратовской области от 29 декабря 2006 г. № 154-ЗСО (в ред. от 24 сентября 2013 г.) // Саратовская областная газета. — 2007. — 23 янв.; Собрание законодательства Саратовской области. — 2013. — № 38 (сентябрь).

79. О профилактике правонарушений в Ямало-Ненецком автономном округе : закон Ямало-Ненецком автономного округа от 5 апреля 2010 г. № 38-ЗАО (в ред. от 16 июля 2013 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. — 2010. — № 2 (февраль-апрель); 2013. — № 6 (июль-август).

80. О реализации отдельных полномочий Хабаровского края в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью : закон Хабаровского края от 28 ноября 2012 г. № 237 (в ред. от 25 июня 2014 г.) // Собрание законодательства Хабаровского края. — 2012. — 31 дек. — № 12(125) (часть II (том 1); 2014. — № 6.

81. О регулировании отдельных отношений в области обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью на территории Курганской области : постановление Правительства Курганской области от 23 декабря 2013 г. № 653 // «Новый мир» — Документы. — 2014. — 28 янв.

82. О республиканской программе «Правовое просвещение граждан в Республике Марий Эл» на 2014—2016 годы : постановление Правительства Республики Марий Эл от 26 декабря 2013 г. № 430 // Официальный интернет-портал Республики Марий Эл / http://www.portal.mari.ru, 27.12.2013.

83. О республиканской программе «Развитие правовой грамотности и правосознания населения Республики Тыва» на 2013—2015 годы : постановление Правительства Республики Тыва от 26 апреля 2012 г. № 201 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

84. О республиканском конкурсе среди государственных, муниципальных публичных городских, районных и сельских библиотек Республики Алтай по повышению правовой культуры избирателей в 2011 году : постановление Избирательной комиссии Республики Алтай от 12 октября 2011 г. № 8/42 // Звезда Алтая. — 2011. — 18 окт.

85. О системе профилактики правонарушений в Республике Бурятия : закон Республики Бурятия от 13 октября 2010 г. № 1570-IV (в ред. от 7 марта 2014 г.) // Бурятия. — 2010. — 14 окт. — Официальный вестник. № 113; Собрание законодательства Республики Бурятия. — 2014. — № 1-2 (178-179).

86. О Совете по содействию развитию институтов гражданского общества при Президенте Удмуртской Республики : указ Президента Удмуртской Республики от 22 июня 2009 г. № 176 (в ред. от 23 ноября 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014); Официальный сайт Президента Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики / http://www.udmurt.ru, 29.11.2012.

87. О Совете при губернаторе Камчатского края по развитию гражданского общества и правам человека : постановление Губернатора Камчатского края от 9 января 2013 г. № 4 // Официальные Ведомости. — 2013. — 17 янв.

88. О Совете при губернаторе Ненецкого автономного округа по организации бесплатной юридической помощи, правовому информированию и правовому просвещению населения Ненецкого автономного округа : постановление Губернатора Ненецкого автономного округа от 29 декабря 2012 г. № 50-пг // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. — 2012. — № 45 (2 часть).

89. О создании института общественных помощников Губернатора области : постановление Губернатора Ярославской области от 1 октября 1998 г. № 644 (в ред. от 16 июля 2007 г.) // Губернские вести. Спецвыпуск «Документ». — 1998. — 15 окт.; 2007. — 26 июля.

90. О создании Совета при Тюменской областной Думе по повышению правовой культуры и юридической грамотности населения Тюменской области : постановление Тюменской областной Думы от 18 сентября 2008 г. № 966 (в ред. от 26 июня 2014 г.) // Парламентская газета «Тюменские известия». — 2008. — 30 сент.; 2014. — 11 июля.

91. О целевой Программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Ханты-Мансийском автономном округе на 1998—2000 годы : постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа от 28 мая 1998 г. № 115 // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. — 1998. — № 5. — Ст. 465.

92. Об итогах ежегодного журналистского конкурса на лучшие материалы по проблемам правового просвещения населения Орловской области : постановление Главы Администрации Орловской области от 11 января 2001 г. № 16 // Собрание нормативных правовых актов Орловской области. — 2001. — № 10.

93. Об обеспечении граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью на территории Ивановской области : закон Ивановской области от 8 ноября 2012 г. № 90-ОЗ // Собрание законодательства Ивановской области. — 2012. — № 45 (614).

94. Об областной программе «Правовое просвещение граждан в жилищно-коммунальной сфере» на 2013—2015 годы : постановление Администрации Смоленской области от 13 декабря 2012 г. № 950 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

95. Об областной целевой программе «Профилактика правонарушений в Магаданской области на 2007—2010 годы» : закон Магаданской области от 25 декабря 2006 г. № 797-ОЗ (в ред. от 6 августа 2009 г.) // Приложение к газете «Магаданская правда». — 2006. — 26 дек.; Магаданская правда. — 2009. — 12 авг.

96. Об областном конкурсе журналистских работ на лучшее освещение в СМИ вопросов профилактики правонарушений, наркомании и алкоголизма, популяризации правовых знаний : распоряжение Губернатора Томской области от 7 августа 2008 г. № 264-р // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

97. Об областном Конкурсе среди библиотек по повышению правовой культуры избирателей в 2013 году : постановление Избиркома Саратовской области от 15 марта 2013 г. № 38/7-5 // Вестник избирательной комиссии Саратовской области. — 2013. — № 2.

98. Об областном конкурсе среди библиотек Тверской области по повышению гражданско-правовой культуры избирателей : постановление избирательной комиссии Тверской области от 20 ноября 2008 г. № 01-13/635 // Тверская жизнь. — 2008. — 25 нояб.

99. Об областном конкурсе среди библиотек Тверской области по повышению гражданско-правовой культуры избирателей : постановление Избирательной комиссии Тверской области от 25 октября 2006 г. № 01-13/75 // Тверская жизнь. — 2006. — 1 нояб.

100. Об областном конкурсе среди журналистов и средств массовой информации «СМИ против коррупции» в 2012—2013 годах : распоряжение Администрации Томской области от 7 августа 2012 г. № 710-ра (в ред. от 12 июля 2013 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

101. Об областном конкурсе среди муниципальных публичных библиотек Сахалинской области на лучшую организацию работы по формированию гражданско-правовой культуры избирателей, правовому просвещению молодежи и пропаганде участия в голосовании на выборах в органы местного самоуправления 11 октября 2009 года : постановление Избирательной комиссии Сахалинской области от 28 мая 2009 г. № 83/506 // Губернские ведомости. — 2009. — 3 июня.

102. Об общественной приемной по правовым вопросам : постановление Губернатора Ярославской области от 29 июня 1998 г. № 419 // Губернские вести. Спецвыпуск «Документ». — 1998. — 1 июля.

103. Об оказании бесплатной юридической помощи в Еврейской автономной области : закон ЕАО от 27 июня 2012 г. № 105-ОЗ (в ред. от 8 октября 2014 г.) // Биробиджанская звезда. — 2012. — 6 июля; 2014. — 17 окт.

104. Об оказании бесплатной юридической помощи в Республике Бурятия : закон Республики Бурятия от 22 декабря 2012 г. № 3081-IV (в ред. от 13 ноября 2014 г.) // Бурятия. — 2012. — 25 дек. — Официальный вестник № 138; Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия / www.egov-buryatia.ru, 13.11.2014.

105. Об оказании бесплатной юридической помощи в Республике Хакасия : закон Республики Хакасия от 5 октября 2012 г. № 82-ЗРХ (в ред. от 7 ноября 2014 г.) // Вестник Хакасии. — 2012. — № 89; СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2014).

106. Об оказании бесплатной юридической помощи в Саратовской области : закон Саратовской области от 23 апреля 2012 г. № 63-ЗСО // Собрание законодательства Саратовской области. — 2012. — Апрель. — № 12.

107. Об оказании бесплатной юридической помощи в Удмуртской Республике : закон Удмуртской Республики от 17 декабря 2012 г. № 70-РЗ (в ред. от 21 марта 2014 г.) // Известия Удмуртской Республики. — 2012. — 25 дек.; 2014. — 28 марта.

108. Об оказании бесплатной юридической помощи в Ярославской области : закон Ярославской области от 1 октября 2012 г. № 41-з // Документ-Регион. — 2012. — 1 окт.

109. Об оказании бесплатной юридической помощи на территории Республики Северная Осетия—Алания : закон Республики Северная Осетия — Алания от 9 октября 2012 г. № 42-РЗ (в ред. от 5 июня 2014 г.) // Северная Осетия. — 2012. — 12 дек.; 2014. — 17 июня.

110. Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению : приказ Генерального прокурора РФ от 10 сентября 2008 г. № 182 (в ред. от 22 апреля 2011 г.) // Законность. — 2008. — № 10; СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2014).

111. Об основах профилактики правонарушений : закон Ивановской области от 12 июля 2010 г. № 78-ОЗ (в ред. от 30 декабря 2010 г.) // Ивановская газета. — 2010. — 14 июля; Собрание законодательства Ивановской области. — 2011. — № 1 (520).

112. Об отдельных вопросах оказания гражданам бесплатной юридической помощи на территории Чеченской Республики : закон Чеченской Республики от 29 декабря 2012 г. № 54-РЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

113. Об Уполномоченном по правам ребенка в Кировской области : закон Кировской области от 6 ноября 2012 г. № 219-ЗО (в ред. от 8 июля 2014 г.) // Вести. Киров. — 2012. — 13 нояб; 2014. — 15 июля.

114. Об Уполномоченном по правам ребенка в Липецкой области : закон Липецкой области от 18 августа 2011 г. № 523-ОЗ (в ред. от 18 июня 2014 г.) // Липецкая газета. — 2011. — 26 авг.; 2014. — 25 июня.

115. Об Уполномоченном по правам ребенка в Пензенской области : закон Пензенской области от 3 апреля 2014 г. № 2534-ЗПО (в ред. от 5 сентября 2014 г.) // Пензенские губернские ведомости. — 2014. — 11 апр. — С. 3; 2014. — 10 сент. — С. 47.

116. Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Татарстан и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Татарстан : закон Республики Татарстан от 1 августа 2011 г. № 59-ЗРТ (в ред. от 12 июня 2014 г.) // Республика Татарстан. — 2011. — 6 авг.; 2014. — 20 июня.

117. Об Уполномоченном по правам ребенка в Хабаровском крае : закон Хабаровского края от 23 ноября 2011 г. № 135 (в ред. от 30 июля 2014 г.) // Собрание законодательства Хабаровского края. — 2011. — № 12 (113) (часть 1); 2014. — № 7 (часть I).

118. Об Уполномоченном по правам человека в Республике Алтай : закон Республики Алтай от 24 ноября 2006 г. № 94-РЗ (в ред. от 25 июня 2014 г.) // Звезда Алтая. — 2006. — 8 дек.; Официальный портал Республики Алтай / http://www.altai-republic.ru, 17.07.2014.

119. Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 24 марта 2003 г. № 14-РЗ (в ред. от 30 декабря 2013 г.) // Ингушетия. — 2003. — 27 марта; СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2014).

120. Об утверждении ведомственной целевой программы «Правовое просвещение граждан в Ненецком автономном округе на 2014—2015 годы : приказ Аппарата администрации автономного округа от 12 ноября 2013 года № 37 // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. — 2013. — № 49.

121. Об утверждении государственной программы Калужской области «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами населения Калужской области» : постановление Правительства Калужской области от 31 декабря 2013 г. № 772 (в ред. от 29 сентября 2014 г.) // Весть. — 2014. — 28 фев.; 2014. — 21 нояб.

122. Об утверждении государственной программы Ленинградской области «Устойчивое общественное развитие в Ленинградской области» : постановление Правительства Ленинградской области от 14 ноября 2013 г. № 399 (в ред. от 31 июля 2014 г.) // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области / http://www.lenobl.ru, 12.02.2014; 05.08.2014.

123. Об утверждении государственной программы Республики Дагестан «Повышение правовой культуры населения Республики Дагестан (2014—2016 годы)» : постановление Правительства Республики Дагестан от 13 декабря 2013 г. № 653 (в ред. от 28 апреля 2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014); Дагестанская правда. — 2014. — 6 мая.

124. Об утверждении государственной программы Республики Ингушетия «О противодействии коррупции» : постановление Правительства Республики Ингушетия от 10 сентября 2014 г. № 177 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

125. Об утверждении государственной программы Республики Ингушетия «Социальная поддержка и содействие занятости населения» : распоряжение Правительства Республики Ингушетия от 14 декабря 2013 г. № 894-р // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

126. Об утверждении государственной программы Тамбовской области «Развитие культуры» на 2014—2020 годы : постановление администрации Тамбовской области от 20 июня 2013 г. № 642 (в ред. от 15 августа 2014 г.) // Сайт сетевого издания «Тамбовская жизнь» / http://www.tamlife.ru, 20.06.2013; 19.08.2014.

127. Об утверждении государственной программы Тамбовской области «Развитие институтов гражданского общества» на 2014—2020 годы : постановление Администрации Тамбовской области от 28 октября 2013 г. № 1206 (в ред. от 6 октября 2014 г.) // Сайт сетевого издания «Тамбовская жизнь» / http://www.tamlife.ru, 29.10.2013; 07.10.2014.

128. Об утверждении Долгосрочной целевой программы по правовому просвещению населения и оказанию юридической помощи гражданам в Республике Татарстан на 2011—2013 годы : постановление Кабинета министров от 22 апреля 2011 г. № 325 (в ред. от 4 мая 2013 г.) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. — 2011. — № 27. — Ст. 1194; 2013. — № 38. — Ст. 1159.

129. Об утверждении областной программы «Противодействие коррупции в Белгородской области на 2010—2012 годы» : постановление правительства Белгородской области от 18 января 2010 г. № 17-пп // Белгородские известия. — 2010. — 13 февр.

130. Об утверждении областной целевой программы «Развитие правовой грамотности и правосознания граждан на территории Ярославской области» на 2013—2016 годы : постановление Правительства Ярославской области от 29 декабря 2012 г. № 1564-п (в ред. от 13 ноября 2014 г.) // Документ-Регион. — 2013. — 11 янв.; 2014. — 18 нояб.

131. Об утверждении плана мероприятий по правовому информированию и правовому просвещению населения Ненецкого автономного округа в 2012 году : распоряжение Губернатора Ненецкого автономного округа от 27 ноября 2012 г. № 254-рг // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. — 2012. — 29. дек. — № 39 .

132. Об утверждении плана организации и проведения всеобщего обучения населения Республики Саха (Якутия) по вопросам экономического, финансового и правового просвещения на 2013—2016 годы : распоряжение вице-президента Республики Саха (Якутия) от 11 июля 2013 г. № 365-ВП // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

133. Об утверждении Положения о порядке взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Архангельской области : постановление Правительства Архангельской области от 21 августа 2014 года № 344-пп // Волна. — 2014. — 2 сент.

134. Об утверждении Положения о совете при Губернаторе Архангельской области по организации бесплатной юридической помощи, правового информирования и правового просвещения населения на территории Архангельской области : указ Губернатора Архангельской области от 17 апреля 2012 г. № 46-у // Волна. — 2012. — 1 мая.

135. Об утверждении Положения об агентстве по обеспечению деятельности мировых судей Сахалинской области : постановление Администрации Сахалинской области от 26 ноября 2009 г. № 480-па (в ред. от 28 июля 2014 г.) // Губернские ведомости. — 2009. — 11 дек.; 2014. — 22 нояб.

136. Об утверждении Положения об общественных помощниках уполномоченного по правам ребенка в Брянской области : постановление Администрации Брянской области от 27 мая 2011 г. № 487 // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». — 2011. — 10 июня. — № 6.

137. Об утверждении Положения по предоставлению субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям из областного бюджета на 2014 год : постановление администрации Липецкой области от 13 марта 2014 г. № 117 // Липецкая газета. — 2014. — 19 марта.

138. Об утверждении Порядка взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи в Красноярском крае : постановление Правительства Красноярского края от 9 июня 2014 г. № 235-п // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. — 2014. — 20 июня. — № 22 (651).

139. Об утверждении Порядка правового информирования и правового просвещения населения Пермского края : постановление Правительства края от 25 июля 2014 г. № 688-п // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. — 2014. — 4 авг. — № 30.

140. Об утверждении Программ Главного управления региональной безопасности Московской области в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан на 2013 год : распоряжение Главного управления региональной безопасности Московской области от 19 февраля 2013 г. № 10-РГУ (в ред. от 5 июля 2013 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

141. Об утверждении Программ Министерства имущественных отношений Московской области по реализации государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, а также участия государственных служащих в лекционной и консультационной работе по пропаганде правовых знаний : распоряжение Минмособлимущества от 14 декабря 2011 г. № 178-к // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

142. Об утверждении Программ Министерства транспорта Московской области в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан на 2014 год : распоряжение Министерства транспорта Московской области от 26 сентября 2014 г. № 20РВ-352 // Официальный сайт Министерства транспорта Московской области / http://mt.mosreg.ru, 26.09.2014.

143. Об утверждении Программы Министерства потребительского рынка и услуг Московской области по реализации государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан на 2013 год и Программы участия государственных гражданских служащих Министерства потребительского рынка и услуг Московской области в лекционной и консультационной работе по пропаганде правовых знаний и законопослушания в сфере деятельности : распоряжение Министерства по-

требительского рынка и услуг Московской области от 24 декабря 2012 г. № 34-Р // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

144. Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению на 2014—2016 годы : распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 мая 2014 г. № 816-р // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 21. — Ст. 2721.

145. Об утверждении Программы социально-экономического развития Ульяновской области на 2013—2015 годы : закон Ульяновской области от 13 августа 2013 г. № 220-ЗО (в ред. от 3 июня 2014 г.) // Ульяновская правда. — 2013. — 9 дек.; 2014. — 9 июня.

146. Об утверждении Программы участия государственных гражданских служащих Московской области Главного архивного управления Московской области в лекционной и консультационной работе по пропаганде правовых знаний по вопросам архивного дела на 2011 год : распоряжение Главархива Московской области от 11 августа 2011 г. № 38-р // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

147. Об утверждении республиканской целевой Программы «Повышение правовой культуры населения Республики Ингушетия на 2011—2013 годы : постановление Правительства Республики Ингушетия от 2 апреля 2011 г. № 115 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2014).

148. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан : утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168 // Российская газета. — 2011. — 14 июля.

149. Реализация профилактических мероприятий подразделениями кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений : методические рекомендации, одобренные президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 25 сентября 2012 г. № 34. — М., 2012. — С. 5—6.

150. *Сафонов В.Г.* Понятие правового нигилизма // Государство и право. — 2004. — № 12. — С. 65—69.

151. Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа : утв. Аппаратом Правительства РФ 18 февраля 2010 г. № 647п-П16 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.12.2014).

ББК 67.400

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

Оборотные штрафы за нарушение антимонопольного законодательства как предмет экспертного исследования в конституционном судопроизводстве

В статье излагается содержание экспертного заключения, подготовленного Иркутским институтом законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского в связи с поступившей в Конституционный Суд Российской Федерации жалобой открытого акционерного общества «Российские железные дороги» на нарушение конституционных прав и свобод положениями части 2 статьи 14.31 и частями 1 и 2 (пункт 1) статьи 23.48 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Указанными законоположениями за злоупотребление доминирующим положением на рынке устанавливается административная ответственность в виде штрафов с выручки.

Ключевые слова: *конституционное судопроизводство; административная ответственность; антимонопольное законодательство; научно-правовая экспертиза.*

---

1. Общие соображения

В соответствии с частью 2 статьи 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1] совершение занимающим доминирующее положение на товарном рынке хозяйствующим субъектом действий, признаваемых злоупотреблением доминирующим положением и недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации, если результатом таких действий является или может являться недопущение, ограничение или устранение конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных статьей 14.31.1 названного Кодекса, либо совершение субъектом естественной монополии действий, признаваемых злоупотреблением доминирующим положением и недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации, — влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц — от одной сотой до пятнадцати сотых размера суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо размера суммы расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, но не более одной пятидесятой совокупного размера суммы выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг) и не менее ста тысяч рублей, а в случае, если сумма выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо сумма расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, превышает 75 процентов совокупного размера суммы выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг) или административное правонарушение совершено на рынке товаров (работ, услуг), реализация которых осуществляется по регулируемым в соответ-

ствии с законодательством Российской Федерации ценам (тарифам), — в размере от трех тысячных до трех сотых размера суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо размера суммы расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, но не более одной пятидесятой совокупного размера суммы выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг) и не менее ста тысяч рублей.

В жалобе ОАО «Российские железные дороги» [4] указывается, что приведенное законоположение предусматривает исчисление размера штрафа, исходя из выручки, т. е. суммы доходов, которая не отражает финансового положения хозяйствующего субъекта, поскольку он этими доходами реально не располагает, а может распоряжаться лишь средствами, которые у него остаются после выплаты всех сумм обоснованных расходов. Заявитель полагает, что часть 2 статьи 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в данной части допускает использование административного наказания, призванного быть мерой предупреждения правонарушений, в качестве инструмента существенного ограничения экономической состоятельности субъекта, свободы предпринимательства и права собственности, и потому не соответствует статьям 17, 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Кроме того, согласно части 1 и пункту 1 части 2 статьи 23.48 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.31 названного Кодекса, рассматривают федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы, причем указанные дела от имени федерального антимонопольного органа вправе рассматривать руководитель федерального антимонопольного органа и его заместители.

ОАО «Российские железные дороги» полагает, что указанные предписания в той мере, в какой они позволяют должностному лицу антимонопольного органа, основываясь на решении комиссии антимонопольного органа, в состав которой входило данное лицо, возбуждать дело об административном правонарушении, вести по нему производство и выносить постановление об административном наказании, не соответствуют статьям 17, 45 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку неправомерно ограничивают гарантии эффективной государственной защиты прав и свобод.

Вопросы правового регулирования ответственности (в том числе административной) за нарушения антимонопольного законодательства неоднократно становились предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в Постановлении от 24 июня 2009 года № 11-П [9] указывается, что исходя из положений Конституции Российской Федерации о свободе экономической деятельности и единстве экономического пространства (часть 1 статьи 8, статья 34, часть 1 статьи 47) во взаимосвязи с положениями ее статей 2, 17, 18 и 45 (часть 1) в Российской Федерации должны создаваться максимально благоприятные условия для функционирования экономической системы в целом, что предполагает необходимость стимулирования свободной рыночной экономики, основанной на принципах самоорганизации хозяйственной деятельности предпринимателей как ее основных субъектов, и принятия государством специальных мер, направленных на защиту их прав и законных интересов и тем самым — на достижение конституционной цели оптимизации государственного регулирования экономических отношений. Вместе с тем в силу конституционного принципа справедливости, проявляющегося, в частности, в необходимости обеспечения баланса прав и обязанностей всех участников рыночного взаимодействия, свобода, признаваемая за лицами, осуществляющими предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность, равно как и гарантируемая им защита, должны быть уравновешены обращенным к этим лицам (прежде всего — к тем из них, кто занимает доминирующее положение в той или иной сфере) требованием ответственного отношения к правам и свободам тех, кого затрагивает их хозяйственная деятельность. Запрет же экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, подразумевает возможность применения мер государственного воздействия в отношении лиц, нарушающих антимонопольное законодательство, что вытекает из статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой

осуществление прав и свобод человека и гражданина не может нарушать права и свободы других лиц, и само по себе не может рассматриваться как неправомерное ограничение конституционных прав и свобод. Соответственно, федеральный законодатель, осуществляя правовое регулирование в этой сфере общественных отношений, вправе и обязан предусматривать меры, обеспечивающие поддержку конкуренции и свободы экономической деятельности.

В Постановлении от 17 января 2013 года № 1-П [12] Конституционный Суд Российской Федерации, исследуя вопрос о конституционности административной ответственности за непредставление или несвоевременное представление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган сведений (информации), предусмотренных антимонопольным законодательством Российской Федерации (часть 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), отметил со ссылкой на ряд своих более ранних решений, что правовое регулирование ответственности за конкретные виды правонарушений, как следует из Конституции Российской Федерации, ее статей 71 (пункты «в», «о»), 72 (пункт «к» части 1) и 76 (части 1 и 2), возложено на законодателя, который в пределах своих правотворческих полномочий вправе вводить и изменять меры ответственности, в том числе их вид и размер, будучи вместе с тем связан предписаниями статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, которые во взаимосвязи с ее статьями 8, 17, 19, 34 и 35 применительно к праву собственности физических и юридических лиц, свободе экономической деятельности допускают возможность их ограничений федеральным законом, если такие ограничения базируются на общих принципах права, отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, соразмерными конституционно значимым целям и ценностям и необходимы для их защиты; даже имея целью воспрепятствование злоупотреблению правом, такое правовое регулирование не должно посягать на само существо того или иного права и приводить к утрате его реального содержания.

Сфера действия приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации не ограничивается непосредственно видами и размерами санкций за административные правонарушения. В частности, в его Постановлении от 16 июня 2009 года № 9-П [14] указывается, что федеральный законодатель, осуществляя любое правовое регулирование в сфере административной ответственности (т. е. определяя не только составы административных правонарушений и виды административных наказаний, но также меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении), в силу статей 17 (часть 3), 55 (часть 3) и 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации обязан исходить из недопустимости отмены или умаления прав и свобод человека и гражданина, как они признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, и из возможности их ограничения федеральным законом только соразмерно конституционно значимым целям защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Соответственно, исходя из положений Конституции Российской Федерации, устанавливающих, с одной стороны, обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (статья 15, часть 2), а с другой — право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (статья 53), в системном единстве с конституционными принципами правового государства и приоритета прав человека и гражданина (статьи 1 (часть 1), 2 и 18), критериями их допустимых ограничений и гарантиями государственной, в том числе судебной, защиты (статьи 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 45, 46 и 55 (части 2 и 3), акт о привлечении к административной ответственности или о применении принудительных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении является законным, если он издан на основании закона и, по сути, отвечает конституционным требованиям справедливости, соразмерности и правовой безопасности.

2. По вопросам о том, какова юридическая природа таких мер принуждения, применяемых антимонопольными органами, как предписание об устранении допущенных нарушений законода-

тельства и привлечение нарушителей к административной ответственности, и как соотносятся основания, процедура и юридические последствия их применения

В соответствии со статьей 23 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [3] к полномочиям антимонопольного органа относится, в частности, выдача хозяйствующим субъектам обязательных для исполнения предписаний в случаях, указанных в названном Федеральном законе (пункт 2 части 1) [3]. Как следует из анализа подпунктов «а» — «н» указанного пункта, эти предписания заключаются в необходимости совершения различных действий, направленных на прекращение нарушений антимонопольного законодательства либо на ликвидацию последствий таких нарушений. Предписание принимается комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства одновременно с решением комиссии по соответствующему делу и является одним из видов актов, принимаемых такими комиссиями (часть 1 статьи 39, части 1 и 4 статьи 41, статья 50 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»). Согласно статье 36 этого же Федерального закона коммерческие организации и некоммерческие организации (их должностные лица), федеральные органы исполнительной власти (их должностные лица), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (их должностные лица), органы местного самоуправления (их должностные лица), иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации (их должностные лица), а также государственные внебюджетные фонды (их должностные лица), физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, обязаны исполнять решения и предписания антимонопольного органа в установленный такими решениями и предписаниями срок.

Часть 4 статьи 41 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает, что предписание выдается на основании решения комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства и оформляется в виде отдельного документа для каждого лица, которому надлежит осуществить определенные решением действия в установленный предписанием срок, подписывается председателем комиссии и членами комиссии, присутствующими на заседании комиссии. Таким образом, предмет предписания ограничивается содержанием указанного решения и не может включать указания о необходимости совершения действий, не предусмотренных решением или — тем более — противоречащих ему. Само же решение, как следует из пункта 5 части 3 статьи 41 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выносится на основе обстоятельств, установленных в ходе проведенного антимонопольным органом анализа состояния конкуренции, за исключением дел, для рассмотрения которых проведение такого анализа не является обязательным.

Наряду с этим Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предусматривает возможность наступления юридической ответственности за нарушение антимонопольного законодательства. Его статья 37, посвященная рамочному регулированию этого вопроса, устанавливает, что за нарушение антимонопольного законодательства должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностные лица иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также должностные лица государственных внебюджетных фондов, коммерческие и некоммерческие организации и их должностные лица, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации (часть 1); при этом привлечение к ответственности указанных лиц не освобождает их от обязанности исполнять решения и предписания антимонопольного органа, представлять в антимонопольный орган ходатайства или уведомления для рассмотрения либо осуществлять иные предусмотренные антимонопольным законодательством действия (часть 2).

Таким образом, как следует из приведенных законоположений, федеральный законодатель недвусмысленно отграничивает выдачу предписания антимонопольного органа от привлечения к ответственности (в том числе к административной) за нарушение антимонопольного законодательства. Так, выдача предписания, будучи, вне сомнений, мерой правового принуждения, не несет в себе карательного элемента, который имманентно присущ любым мерам юридической ответственности. Исходя из возможного предмета предписа-

ний, как он определен в пункте 2 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», они имеют пресекательную либо восстановительную направленность. В частности, рассматривая правовую природу предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства (подпункт «к» пункта 2 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»), Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул в Постановлении от 24 июня 2009 года № 11-П, что данная мера по основаниям и процедуре применения, а также по своим правовым последствиям является специфической формой принудительного воздействия на участников охраняемых антимонопольным законодательством общественных отношений, призвана обеспечивать восстановление баланса публичных и частных интересов путем изъятия доходов, полученных хозяйствующим субъектом в результате злоупотреблений, и компенсировать таким образом не подлежащие исчислению расходы государства, связанные с устранением негативных социально-экономических последствий нарушения антимонопольного законодательства (абзацы второй и третий пункта 3 мотивировочной части).

При этом, как следует из системного анализа положений Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (включая его статью 14.31, конституционность которой оспаривает в рамках настоящего дела ОАО «Российские железные дороги»), не исключается применение мер административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства наряду с выдачей и реализацией предписания антимонопольного органа о прекращении таких нарушений. Это подтверждается и в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 2009 года № 11-П, где указано, что компенсаторный характер такой меры, как предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, обусловливает возможность ее применения за совершение деяний, связанных с монополистической деятельностью и нарушением требований добросовестной конкуренции, параллельно с мерами ответственности, носящими штрафной характер, что само по себе не затрагивает сферу действия общеправового принципа недопустимости повторного привлечения к ответственности за одно и то же деяние (non bis in idem) (абзац четвертый пункта 3 мотивировочной части). Принципиально важным в этом контексте является и то обстоятельство, что не любые нарушения антимонопольного законодательства, в связи с установлением которых могут выдаваться предусмотренные Федеральным законом от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предписания, влекут административную ответственность: по смыслу части 1 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях такая ответственность может наступать лишь при наличии состава административного правонарушения, предусмотренного соответствующими положениями названного Кодекса (см. статьи 14.9, 14.31, 14.31.1, 14.31.2, 14.32, 14.33 и др.).

3, 7. По вопросам о том, охватывают ли собой — при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях — конституционные положения о независимости (беспристрастности) не только судей, но и иных субъектов административной юрисдикции, в частности, должностных лиц органов исполнительной власти, или они могут совмещать в своих руках полномочия по выявлению административных правонарушений, в том числе при осуществлении контрольной деятельности, и привлечению нарушителей к административной ответственности; кто в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях уполномочен составлять протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьей 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и являются ли должностные лица Федеральной антимонопольной службы России надлежащими субъектами, обладающими соответствующими полномочиями по составлению протокола об административном правонарушении

Во многих решениях Конституционного Суда Российской Федерации выражалась правовая позиция, согласно которой право на судебную защиту относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека; в Российской Федерации оно признается и гарантируется согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в

соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, части 1 и 2; статья 46, часть 1 Конституции Российской Федерации). Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 14), Всеобщей декларацией прав человека (статьи 7, 8 и 10) и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (статья 6) установлено, что все равны перед законом и судом и каждый при определении его гражданских прав и обязанностей имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. По смыслу этих положений, право на судебную защиту предполагает наличие конкретных гарантий, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости (см., в частности, абзац первый пункта 3 мотивировочной части Постановления от 14 апреля 1999 года № 6-П [10], абзацы первый и второй пункта 2 мотивировочной части Постановления от 6 апреля 2006 года № 3-П [7], абзац первый пункта 3 мотивировочной части Постановления от 14 июля 2011 года № 16-П [8] и т. д.).

По буквальному смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации, актов международного права и решений Конституционного Суда Российской Федерации принцип беспристрастности относится в первую очередь к судам, задачей которых в системе разделения властей является обеспечение прав и свобод человека и гражданина посредством осуществления правосудия (статьи 10, 18 и часть 1 статьи 118 Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях полномочия по принятию решений о привлечении к административной ответственности и назначении административного наказания осуществляются не только судами (статья 22.1 и глава 23). Задачами законодательства об административных правонарушениях, как указано в статье 1.2 названного Кодекса, являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений. Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений (статья 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). По смыслу этих законоположений задачи законодательства об административных правонарушениях и производства по делам об административных правонарушениях являются общими для всех органов и должностных лиц, наделяемых полномочиями по рассмотрению таких дел. Следовательно, и принципы, лежащие в основе реализации этих полномочий, должны быть едиными, вне зависимости от особенностей организации и деятельности соответствующих органов и должностных лиц, а также от принадлежности их к той или иной ветви публичной власти.

Европейский Суд по правам человека отмечал в Постановлении от 19 марта 1997 года по делу «Хорнсби (Hornsby) против Греции» [17], что государственная администрация — это элемент правового государства, и ее интересы идентичны целям надлежащего отправления правосудия (пункт 41). В некоторых делах Европейский Суд по правам человека применял статью 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, закрепляющую право на справедливое судебное разбирательство, к таким органам, которые судами не являются — в качестве примера такого подхода можно привести Постановление от 9 ноября 2006 года по делу «Сасилор-Лормин» (Sacilor Lormines) против Франции» [18], где Суд постановил, что в деле заявителя имело место нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции, гарантирующего право на независимый и беспристрастный суд в связи с объективно обоснованными сомнениями компании-заявителя по поводу состава Государственного Совета Франции, вынесшего Постановление от 19 мая 2000 года.

Однако при оценке механизма привлечения

к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства нельзя не учитывать установленное законодательством распределение полномочий по установлению соответствующих обстоятельств и принятию решений.

В соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» для рассмотрения каждого дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган создает в порядке, предусмотренном названным Федеральным законом, комиссию по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства; комиссия выступает от имени антимонопольного органа; состав комиссии и ее председатель утверждаются антимонопольным органом; комиссия состоит из работников антимонопольного органа; председателем комиссии может быть руководитель антимонопольного органа, его заместитель или руководитель структурного подразделения федерального антимонопольного органа; количество членов комиссии не должно быть менее чем три человека (части 1 и 2 статьи 40). Под антимонопольным органом понимается как федеральный антимонопольный орган, так и его территориальные органы (пункт 15 статьи 4 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»). Вопросы, возникающие в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства комиссией, решаются членами комиссии большинством голосов; при равенстве голосов голос председателя комиссии является решающим; члены комиссии не вправе воздерживаться от голосования; председатель комиссии голосует последним (часть 7 статьи 40 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»). Таким образом, комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства является коллегиальным органом, и нет формальных оснований утверждать, что ее председатель, даже будучи высокопоставленным должностным лицом антимонопольного органа, имеет решающее влияние на результаты ее деятельности, включая содержание принимаемых комиссией решений и предписаний. С другой стороны, правило, согласно которому председателем комиссии может быть руководитель антимонопольного органа, его заместитель или руководитель структурного подразделения федерального антимонопольного органа, явно направлено на обеспечение надлежащего руководства работой комиссии и, как следствие, на обеспечение качества ее деятельности и принимаемых ею актов.

В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 1 и пункт 1 части 2 статьи 23.48) дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.31 этого Кодекса, рассматривают федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы. Рассматривать же такие дела от имени указанных органов вправе руководитель федерального антимонопольного органа, его заместители, а также руководители территориальных органов федерального антимонопольного органа и их заместители — т. е. те же лица, которые в соответствии с частью 2 статьи 40 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» могут быть председателями комиссий по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства. При этом председатель такой комиссии, как уже говорилось выше, действует лишь в качестве руководителя коллегиального по своей природе органа, а не в личном качестве. Инстанции, осуществляющие установление и фиксацию обстоятельств, служащих основаниями для привлечения к административной ответственности за нарушение требований антимонопольного законодательства, и непосредственно выносящие решения о привлечении к такой ответственности, не совпадают. С учетом этого представляется, что даже совмещение в одном лице полномочий по руководству комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства и по рассмотрению дел об административных правонарушениях в сфере антимонопольного регулирования и защиты конкуренции не противоречит принципу независимости и беспристрастности юрисдикционных органов.

4—6. По вопросам о том, чем обусловлена необходимость использования законодателем для определения величины административного штрафа, предусмотренного частью 2 статьи 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, такого показателя как величина, кратная сумме выручки правонарушителя от реализации товаров (работ, услуг); согласуется ли такой подход с вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации требованиями разумности, соразмерности и пропорциональности, и не

приводит ли это к чрезмерному ограничению права собственности нарушителя и свободы предпринимательской деятельности; отвечают ли положения части 2 статьи 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях требованиям формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм; и каково нормативное содержание понятия «рынок, на котором организована услуга» и какие критерии должны приниматься за основу при назначении административного штрафа, исчисляемого в зависимости от размера суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение; является ли правоприменительная интерпретация соответствующих параметров санкции, предусмотренной частью 2 статьи 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, вполне устоявшейся и определенной; чем можно объяснить столь принципиальные различия в подходе к применению данной санкции со стороны антимонопольного органа и арбитражного суда, имевшие место в деле заявителя

Статья 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающая исчисление административных штрафов за предусмотренные ею правонарушения в зависимости от выручки правонарушителя на соответствующем рынке, была введена Федеральным законом от 9 апреля 2007 года № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [2].

Одновременно часть 1 статьи 3.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающая различные способы определения размера административных штрафов, была дополнена новым пунктом 4, согласно которому штраф может выражаться в сумме, кратной сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено правонарушение, за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено правонарушение, либо за предшествующую дате выявления правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации товара (работы, услуги) в предшествующем календарном году (в настоящее время это пункт 3 статьи 3.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). В пояснительной записке к проекту названного Федерального закона говорилось, что действовавшие в тот период размеры административных санкций за нарушение антимонопольного законодательства приводили к неэффективности государственного антимонопольного контроля и не являлись для хозяйствующих субъектов стимулом для добросовестного рыночного поведения и соблюдения требований антимонопольного законодательства. Необходимость установления высокого размера административных санкций за нарушение антимонопольного законодательства обусловливалась, с одной стороны, большим размером экономической выгоды, получаемой от монополистической деятельности, а с другой стороны — тяжелыми негативными последствиями от таких нарушений для экономических отношений в целом. Размер санкций за злоупотребление доминирующим положением на рынке как за одно из наиболее опасных, с экономической точки зрения, нарушений антимонопольного законодательства, было предложено устанавливать в процентном отношении к сумме выручки от реализации товаров (работ, услуг), которая определяется в соответствии с положениями Налогового кодекса Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к задачам законодательства об административных правонарушениях относится, в частности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений. Эти интересы отражены в положениях Конституции Российской Федерации, согласно которым в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 8); каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, при этом не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34); осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (часть 3

статьи 17); права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 55); на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (часть 1 статьи 74); в ведении Российской Федерации находятся установление правовых основ единого рынка (пункт «ж» статьи 71). Как подчеркивалось в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 2009 года № 11-П (абзац третий пункта 2 мотивировочной части), в силу конституционного принципа справедливости, проявляющегося, в частности, в необходимости обеспечения баланса прав и обязанностей всех участников рыночного взаимодействия, свобода, признаваемая за лицами, осуществляющими предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность, равно как и гарантируемая им защита должны быть уравновешены обращенным к этим лицам (прежде всего — к тем из них, кто занимает доминирующее положение в той или иной сфере) требованием ответственного отношения к правам и свободам тех, кого затрагивает их хозяйственная деятельность. Из изложенного следует, что запрет экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, подразумевает возможность применения мер государственного воздействия в отношении лиц, нарушающих антимонопольное законодательство, и само по себе не может рассматриваться как неправомерное ограничение конституционных прав и свобод. Соответственно, федеральный законодатель, осуществляя правовое регулирование в этой сфере общественных отношений, вправе и обязан предусматривать меры, обеспечивающие поддержку конкуренции и свободы экономической деятельности (абзац первый пункта 3 указанного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации). К числу таких мер может относиться и административная ответственность за правонарушения в сфере антимонопольного регулирования и защиты конкуренции (см. пункты 3 и 3.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2013 года № 1-П).

Таким образом, само по себе установление административной ответственности за злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке не нарушает Конституцию Российской Федерации. Не представляется противоречащим Конституции Российской Федерации и избранный законодателем в статье 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях способ определения размера административного штрафа за указанное правонарушение, поскольку оно причиняет ущерб нормальному функционированию рынков товаров (работ, услуг). В силу того, что административное наказание применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (часть 1 статьи 3.1 названного Кодекса), наказание за указанное правонарушение должно соответствовать характеру самого правонарушения. При этом административное наказание за злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке, как и за любое другое административное правонарушение, должно в соответствии с конституционным требованиями справедливости и соразмерности дифференцироваться в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обусловливающих индивидуализацию при применении мер ответственности. Такая правовая позиция была выражена в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 года № 11-П [6] (абзац шестой пункта 5 мотивировочной части), от 27 мая 2008 года № 8-П [13] (абзац второй пункта 2 мотивировочной части), от 17 января 2013 года № 1-П (абзац первый пункта 4 мотивировочной части) и т. д.

С другой стороны, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, правовые нормы — особенно те, которые предусматривают возможность наступления юридической ответственности за правонарушения, — должны отвечать общеправовым требованиям определенности, ясности, непротиворечивости правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования (см., например, абзац второй пункта 5.1 мотивировочной части Постановления от 27 мая 2008 года № 8-П, абзац

третий пункта 2 мотивировочной части Постановления от 13 июля 2010 года № 15-П [11], абзац второй пункта 2 мотивировочной части Постановления от 17 июня 2014 года № 18-П [16] и др.). В противном случае создаются возможности для произвольного применения соответствующих норм, что противоречит конституционному принципу равенства всех перед законом и судом (часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации) (абзац пятый пункта 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 года № 3-П [15]). Это требование относится как к формулированию объективной стороны состава правонарушения, так и к регулированию санкций за его совершение.

Санкция части 2 статьи 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушений, конституционность которой оспаривается в жалобе ОАО «Российские железные дороги», — как и пункт 4 части 1 статьи 3.5 названного Кодекса, закрепляющая соответствующий способ определения размера административного штрафа, — использует понятие «рынок товаров (работ, услуг)» и предусматривает, что штраф рассчитывается как доля от выручки правонарушителя на соответствующем рынке. Действующее законодательство, которое в рассматриваемой сфере представлено, прежде всего, Федеральным законом от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», не содержит легального определения этого понятия. Вместо этого названный Федеральный закон оперирует термином «товарный рынок», под которым понимается сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических), исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности, приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами; при этом товар определяется как объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот (пункты 1 и 4 статьи 4 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

Из приведенного определения видно, что законодатель не устанавливает исчерпывающего перечня критериев, на основании системного анализа которых пределы товарного рынка могут быть определены в каждом конкретном случае (что, в свою очередь, является необходимым условием правомерного применения санкций, предусмотренных статьей 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Напротив, изложенные законоположения прямо указывают, например, что границы такого рынка могут определяться не только по географическим признакам. Этот подход нашел свое отражение и в подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих отношения в сфере антимонопольного регулирования и защиты конкуренции. Так, в соответствии с пунктом Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного Приказом Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации от 28 апреля 2010 года № 220 [5], проведение анализа состояния конкуренции на товарном рынке включает: а) определение временного интервала исследования товарного рынка; б) определение продуктовых границ товарного рынка; в) определение географических границ товарного рынка; г) определение состава хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке в качестве продавцов и покупателей; д) расчет объема товарного рынка и долей хозяйствующих субъектов на рынке; е) определение уровня концентрации товарного рынка; ж) определение барьеров входа на товарный рынок; з) оценку состояния конкурентной среды на товарном рынке; и) составление аналитического отчета.

Столь значительное число факторов, их разнообразие и взаимосвязанность в сочетании с невозможностью их полной формализации, позволяющей, условно говоря, «автоматизировать» процесс определения товарных рынков, объективно увеличивает вероятность как ошибок при проведении соответствующего анализа, так и произвольного применения положений антимонопольного законодательства. На практике, что ярко подтверждает и ситуация, побудившая ОАО «Российские железные дороги» обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав положениями части 2 статьи 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не исключено положение, при котором под рынком определенного товара (работы, услуги) можно одновременно понимать как всю территорию деятельности хозяйству-

ющего субъекта, так и ее отдельно взятую часть (например, если эта часть имеет определенные географические и экономические характеристики, позволяющие рассматривать ее изолированно). При этом в первом из этих случаев под рынком может пониматься даже территория, превосходящая территорию Российской Федерации и выходящая за ее пределы, если правонарушитель осуществляет такую экономическую деятельность, которая по своему содержанию является стандартной и выражается в однотипных действиях и хозяйственных операциях. Анализ судебных актов, вынесенных по делу ОАО «Российские железные дороги», в связи с которым оно обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации, показывает, что в данном деле к почти 250-кратной разнице в размерах наложенного на заявителя административного штрафа привели принципиально разные подходы к определению пределов рынка, на котором ОАО «Российские железные дороги» оказывает соответствующие услуги, а не какие-либо отдельные, частные ошибки в установлении и анализе факторов, значимых с точки зрения целей антимонопольного законодательства. Следовательно, проблема в данном случае кроется в самом сформулированном в санкции части 2 статьи 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях законоположении, содержательная неопределенность которого создает объективные предпосылки для различной его интерпретации.

Кроме того, расчет административного наказания в виде штрафа на основе лишь размера выручки правонарушителя, без учета общего результата его финансово-хозяйственной деятельности (который может выражаться в убытках даже при очень высоком размере выручки), приводит к тому, что даже минимально допустимый — в рамках санкции части 2 статьи 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях — размер налагаемого в конкретном случае административного штрафа может повлечь разрушительный эффект для экономического положения правонарушителя, явно несоразмерный обстоятельствам совершенного правонарушения. Предусмотренный названным законоположением значительный минимальный размер административного штрафа в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначение административного наказания ниже низшего предела соответствующей административной санкции, не позволяет во всех случаях в полной мере учесть характер совершенного административного правонарушения, имущественное и финансовое положение правонарушителя, а также иные имеющие значение для дела существенные обстоятельства и тем самым — обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания. Это означает, что часть 2 статьи 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в указанной части является аналогичной положениям части 5 статьи 19.8 того же Кодекса, которые были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2013 года № 1-П, и потому также не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 17, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1—3) и 55 (часть 3).

8. Выводы

Изложенные доводы позволяют сформулировать следующие выводы:

1) положения части 1 и пункта 1 части 2 статьи 23.48 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которым дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.31 названного Кодекса, рассматривают федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы, причем указанные дела от имени федерального антимонопольного органа вправе рассматривать руководитель федерального антимонопольного органа и его заместители, не противоречат Конституции Российской Федерации;

2) положения части 2 статьи 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которым размер штрафа за злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке может исчисляться в сумме, кратной размеру выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, а также постольку, поскольку предусмотренный ими значительный минимальный размер административного штрафа в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначение административного наказания ниже низшего предела соответствующей административной санкции, не позволяет во всех случаях в полной мере учесть характер совер-

шенного административного правонарушения, имущественное и финансовое положение правонарушителя, а также иные имеющие значение для дела существенные обстоятельства и тем самым — обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 8, 17, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1—3) и 55 (часть 3).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 24 ноября 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1; 2014. — № 48. — Ст. 6654.

2. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 9 апреля 2007 г. № 45-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 16. — Ст. 1825.

3. О защите конкуренции : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (в ред. от 4 июня 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 31 (1 ч.). — Ст. 3434; 2014. — № 23. — Ст. 2928.

4. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Российские железные дороги» на нарушение конституционных прав и свобод положениями части 2 статьи 14.31, части 1 и пункта 1 части 2 статьи 23.48 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2014 г. № 2530-О. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

5. Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке : приказ ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 (в ред. от 12 марта 2013 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2010. — 23 авг.; Российская газета. — 2013. — 13 июня.

6. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 30. — Ст. 3988.

7. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации», Федеральных законов «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Президента Чеченской Республики, жалобой гражданки К.Г. Тубуровой и запросом Северо-Кавказского окружного военного суда : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2006 г. № 3-П // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 16. — Ст. 1775.

8. По делу о проверке конституционности положений пункта 4 части первой статьи 24 и пункта 1 статьи 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Александрина и Ю.Ф. Ващенко : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2011 г. № 16-П // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 30 (2). — Ст. 4698.

9. По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобами ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижнекамскнефтехим» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 2009 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 28. — Ст. 3581.

10. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 325 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б.Л. Дрибинского и А.А. Майстрова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 1999 г. № 6-П // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 16. — Ст. 2080.

11. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валуевой, З.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова : постановление Конституционного Суда

Российской Федерации от 13 июля 2010 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 29. — Ст. 3983.

12. По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2013 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 4. — Ст. 304.

13. По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.А. Асламазян : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2008 г. № 8-П // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 24. — Ст. 2892.

14. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 27. — Ст. 3382.

15. По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. № 3-П // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 18. — Ст. 1708.

16. По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 222 Уголовного кодекса Российской Федерации и статей 1, 3, 6, 8, 13 и 20 Федерального закона «Об оружии» в связи с жалобой гражданки Н.В. Урюпиной : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2014 г. № 18-П // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 26 (часть II). — Ст. 3633.

17. Постановление Европейского Суда по правам человека от 19 марта 1997 года по делу «Хорнсби (Hornsby) против Греции» // СПС «КонсультантПлюс».

18. Постановление Европейского Суда по правам человека от 9 ноября 2006 года по делу «Сасилор-Лормин» (Sacilor Lormines) против Франции» // СПС «КонсультантПлюс».

ББК 67.400.1

С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

О правовом регулировании конституционного статуса Администрации Президента Российской Федерации в Конституции Российской Федерации

Статья подготовлена на основе заключения научно-правовой экспертизы на проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об Администрации Президента Российской Федерации», внесенного группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В статье выявлена правовая основа указанного законопроекта, а также основные его недостатки. Делается вывод о его противоречии Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Ключевые слова: *Конституция Российской Федерации; поправки в Конституцию Российской Федерации; Администрация Президента Российской Федерации; разделение властей.*

Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об Администрации Президента Российской Федерации» (далее — проект закона) был внесен группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и отклонен при рассмотрении в первом чтении. Проект закона предусматривает дополнение главы 4 Конституции Российской Федерации статьей 93^1, регулирующей статус Администрации Президента Российской Федерации. В пояснительной записке необходимость такого изменения обосновывается тем, что в настоящий момент статус Администрации Президента Российской Федерации в Конституции Российской Федерации не определен.

Правовая основа подготовки проекта закона

Согласно статье 134 Конституции Российской Федерации [1] предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации могут быть внесены, в том числе, группой численностью не менее одной пятой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Проект закона внесен группой депутатов в количестве 90 человек, что составляет одну пятую численности депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Соответственно, требования статьи 134 Конституции Российской Федерации при внесении проекта закона соблюдены.

Согласно статье 136 Конституции Российской Федерации поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» [3] поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в форме закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Таким образом, форма проекта закона соответствует требованиям указанных конституционных положений.

Сказанное позволяет сделать вывод, что правовая основа проекта закона имеется.

Основные выводы по итогам экспертизы проекта закона

Проект закона предусматривает дополнение главы 4 Конституции Российской Федерации новой статьей, посвященной статусу Администрации Президента Российской Федерации. При этом статья состоит из двух предложений. Первое предложение констатирует основное назначение Администрации Президента Российской Федерации как государственного органа — обеспечение деятельности Президента Российской Федерации и осуществление деятельности Президента Российской Федерации.

Второе предложение регулирует порядок утверждения положения об Администрации Президента Российской Федерации.

Само по себе включение в Конституцию Российской Федерации положений, направленных на определение статуса государственного органа, обеспечивающего деятельность Президента Российской Федерации, не вызывает каких-либо возражений. Четкое регулирование правового положения органа власти, основ его функционирования и места в системе государственных органов только способствует более слаженной работе всего государственного аппарата. В этом смысле концепцию проекта закона можно поддержать.

Вместе с тем, как явствует из буквального толкования текста проекта закона, цели, заявленные его разработчиками, не достигнуты. К проекту закона имеются следующие замечания.

1. Согласно части 2 статьи 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» под поправкой к Конституции Российской Федерации понимается любое изменение текста глав 3–8 Конституции Российской Федерации: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав Конституции Российской Федерации. При этом внесение новых статей или новых глав в Конституцию Российской Федерации не предусмотрено.

Таким образом, предложенное проектом закона дополнение главы 4 Конституции Российской Федерации новой статьей 93^1 противоречит Федеральному закону «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

2. В обосновании необходимости принятия проекта закона разработчиками, указано, что проект закона призван закрепить статус этого органа в Конституции Российской Федерации. Основанием для такого закрепления является роль Администрации Президента Российской Федерации, которая выходит далеко за рамки вспомогательного органа главы государства.

При этом разработчики проекта закона предлагают поместить положения об Администрации Президента Российской Федерации в главу 4 Основного закона, которая называется «Президент Российской Федерации». Все статьи главы 4 Конституции Российской Федерации в настоящий момент посвящены исключительно статусу, порядку избрания и досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации, а также его полномочиям. Введение в эту главу статьи, посвященной иному государственному органу, хотя и непосредственно связанному с деятельностью Президента Российской Федерации, представляется инородным и не соответствующим предмету правового регулирования этой главы Конституции Российской Федерации.

Кроме того, такое регулирование может вызвать неоднозначное толкование статуса Администрации Президента Российской Федерации, сродни толкованию, которое осуществлялось в отношении статуса прокуратуры Российской Федерации, когда конституционные положения об этом государственном органе (статья 129) содержались в главе, которая именовалась «Судебная власть». Как известно, с целью устранения данного несоответствия глава 7 Конституции Российской Федерации была переименована Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации [2] и в настоящий момент называется «Судебная власть и прокуратура».

Переименование главы 4 Конституции Российской Федерации по аналогии с главой 7 с целью учесть регулирование в ней не только статуса Президента Российской Федерации, но и Администрации Президента Российской Федерации, нецелесообразно. Одновременно включение положений об Администрации Президента Российской Федерации в предложенной редакции в текст главы 4 представляется не соответствующим предмету ее регулирования.

3. Вызывает возражения предложенное в проекте закона регулирование порядка утверждения положения об Администрации Президента Российской Федерации. Согласно второму предложению статьи 93^1, предусмотренной проектом закона, утверждение такого правового акта отнесено к полномочиям Президента Российской Федерации, но реализовать его он может при наличии положительных заключений Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Как представляется, основной целью такого правового регулирования является закрепление механизма согласования положений об Администрации Президента Российской Федерации с законодательной властью.

Вместе с тем необходимость согласования указа Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации представляется нарушением принципа разделения властей, предусмотренного статьей 10 Конституции Российской Фе-

дерации. Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, принцип разделения властей предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаимное уравновешивание ветвей власти, невозможность ни для одной из них подчинить себе другие. В том виде, как он закреплен в Конституции Российской Федерации, данный принцип не допускает сосредоточения функций различных ветвей власти в одном органе (пункт 2 мотивировочной части постановления от 29 мая 1998 года № 16-П [6]). Разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно — их взаимодействие. Органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга, каждая власть формируется как самостоятельная, а полномочия одной власти по прекращению деятельности другой допустимы только при условии сбалансированности таких полномочий, обеспечиваемой на основе законодательных решений (пункт 3 мотивировочной части постановления от 18 января 1996 года № 2-П [5]).

Применяя данную позицию при рассмотрении проекта закона, можно сделать вывод, что согласование положения о государственном органе одной ветви власти и каждого изменения в это положение с органами другой ветви государственной власти является чрезмерным вмешательством законодательной власти в деятельность Президента Российской Федерации. Такая мера не отвечает требованию сбалансированности.

Кроме того, в Конституции Российской Федерации в настоящий момент отсутствуют нормы, предусматривающие порядок принятия подзаконных актов, регулирующих статус отдельных органов власти. По сложившейся практике в Конституции Российской Федерации упоминаются только высшие органы власти, статус которых настолько значим в системе государственного аппарата, что он подробно регулируется на уровне отдельных законов. Примером такого регулирования являются положения о Счетной палате, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом (часть 5 статьи 101), об Уполномоченном по правам человека, действующим в соответствии с федеральным конституционным законом (пункт «е» части 1 статьи 103). Закрепление же на уровне основного закона положений, регулирующих порядок согласования подзаконного акта, представляется не соответствующим предмету правового регулирования Конституции Российской Федерации.

Думается, что цели рассматриваемого правового регулирования можно было бы достичь иначе: предусмотреть правовое регулирование статуса Администрации Президента Российской Федерации в форме федерального закона. Такая правовая форма позволяет, с одной стороны, участвовать в подготовке содержания правовых норм законодательной власти, исполнительной власти и Президента Российской Федерации, с другой стороны — соответствует статусу органа власти, непосредственно определенному в Основном законе государства.

Однако в предложенной редакции проект закона противоречит статье 10 Конституции Российской Федерации, и в соответствии с частью 2 статьи 16 Конституции Российской Федерации не может быть одобрен.

4. Представляется неоднозначной формулировка положений проекта закона об основных функциях Администрации Президента Российской Федерации. Пункт «и» статьи 83 Конституции Российской Федерации, закрепляя полномочие Президента Российской Федерации по формированию Администрации Президента Российской Федерации, не закрепляет цели ее формирования. Таким образом, проектом закона предлагается закрепить исходные начала деятельности данного государственного органа.

Вместе с тем определение этих функций как «обеспечение реализации полномочий и осуществление деятельности Президента Российской Федерации» вызывает возражения. Надо отметить, что никакой государственный орган не может осуществлять деятельность Президента Российской Федерации. Это функция именно Президента Российской Федерации, и она не может осуществляться каким-либо иным органом власти.

В настоящий момент функции Администрации Президента Российской Федерации определены как обеспечение деятельности Президента Российской Федерации и осуществление контроля за исполнением решений Президента Российской Федерации (пункт 1 Положения об Администрации Президента Российской Федерации [7]). Именно такое определение функций обеспечивающего органа представляется содержательно верным и отве-

чающим сложившейся практике регулирования функций обеспечительных органов. Например, согласно пункту 2 статьи 37 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [4] рабочий аппарат Уполномоченного осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного. Схожие формулировки применяются и в отношении Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: его функции определены как осуществление правового, организационного, документационного, аналитического, информационного, финансового, материально-технического, социально-бытового обеспечения деятельности депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатских объединений в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, комитетов и комиссий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, первых заместителей Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместителей Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Руководителя Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, работников Аппарата (пункт 1 Положения об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [8]).

Учитывая сказанное, представляется необходимым исключить слова «и осуществление деятельности» из первого предложения предлагаемой статьи 93[1].

Таким образом, можно сделать вывод, что в предложенной редакции проект закона противоречит статье 10 Конституции Российской Федерации и части 2 статьи 2 Федерального закона от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

Одновременно цели проекта закона могут быть достигнуты при необходимой юридико-технической доработке. Разработчикам проекта закона можно предложить поправку к Конституции Российской Федерации изложить в виде следующей редакции пункта «и» статьи 83: «и) формирует Администрацию Президента Российской Федерации, действующую в соответствии с федеральным законом;».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

2. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 6. — Ст. 548.

3. О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации : федер. закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 10. — Ст. 1146.

4. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конст. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1997. — № 9. — Ст. 1011; 2014. — № 11. — Ст. 1088.

5. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 4. — Ст. 409.

6. По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 1998 г. № 16-П // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 23. — Ст. 2626.

7. Положение об Администрации Президента Российской Федерации : утв. указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 (в ред. от 25 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 15. — Ст. 1395; 2014. — № 30 (ч. II). — Ст. 4286.

8. Положение об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : утв. распоряжением Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 февраля 2004 г. № 18р-1 // URL: http://www.duma.gov.ru/structure/machinery/status/ (дата обращения: 03.11.2014).

Вносится депутатами Государственной Думы Б.С.Кашиным, В.С.Романовым, С.Н.Решульским, И.И.Мельниковым, В.Н.Федоткиным, В.Н.Паутовым, Ж.И.Алферовым, В.А.Коломейцевым, А.Ж.Бифовым, А.Ю.Русских, А.Н.Абалаковым, Б.О.Комоцким, Ю.В.Афониным, В.А.Ганзя, Н.И.Сапожниковым, Н.Н.Езерским, О.Н.Алимовой, М.Н.Берулавой, В.В.Бортко, В.И.Бессоновым, О.И.Денисенко, Ю.П.Синельщиковым, О.А.Куликовым, К.А.Лазаревым, Н.В.Коломейцевым, В.П.Комоедовым, П.С.Дорохиным, В.М.Мархаевым, А.В.Корниенко, А.Д.Куликовым, С.Е.Савицкой, Н.М.Харитоновым, С.И.Юрченко, М.М.Заполевым, В.С.Шурчановым, Р.Г.Гостевым, С.М.Соколом, Н.Ф.Рябовым, А.А.Пономаревым, В.Г.Соловьевым, В.Ф.Рашкиным, К.К.Тайсаевым, В.Г.Поздняковым, Л.И.Калашниковым, В.Р.Родиным, В.Н.Тетекиным, С.А.Гавриловым, В.В.Куминым, Д.Н.Вороненковым, В.Н.Иконниковым, В.П.Пешковым, Е.А.Рульковым, С.В.Собко, Е.В.Доровиным, Н.В.Арефьевым, Н.Н.Ивановым, И.И.Никитчуком, Р.И.Кочиевым, Н.А.Кузьминым, В.А.Симагиным, В.В.Черкесовым, А.А.Ющенко, А.П.Тарнаевым, В.И.Гончаровым, С.П.Обуховым, В.В.Чикиным, А.В.Потаповым, О.Н.Смолиным, В.С.Никитиным, А.А.Кравцом, С.Г.Левченко, Г.А.Зюгановым, В.Н.Лихачевым, П.В.Романовым, А.Д.Тычининым, В.И.Кашиным, С.И.Васильцовым, А.А.Андреевым, Д.Г.Новиковым, Н.В.Разворотневым, А.Н.Некрасовым, Т.В.Плетневой, М.Ю.Авдеевым, С.П.Мамаевым, Д.Х.Кононенко, Н.А.Паршиным, Н.И.Васильевым, С.В.Муравленко, О.А.Лебедевым, Б.В.Иванюженковым

Проект

ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Об Администрации Президента Российской Федерации

Статья 1

Внести в Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (Российская газета, 1993, 25 декабря), следующее изменение:

дополнить главу 4 новой статьей 93.1 следующего содержания:

«**Статья 93.1**

Администрация Президента Российской Федерации обеспечивает реализацию полномочий и осуществление деятельности Президента Российской Федерации. Положение об Администрации Президента Российской Федерации, изменения, вносимые в Положение, утверждаются Президентом Российской Федерации после получения положительных заключений от Совета Федерации и от Государственной Думы.».

Статья 2

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Президент
Российской Федерации

ББК 67.404

И.С. Суркова, кандидат юридических наук

Модельный закон субъекта Российской Федерации «О порядке использования в наименованиях юридических лиц официального наименования субъекта Российской Федерации»

В модельном акте регулируются отношения, связанные с использованием в наименованиях юридических лиц официального наименования субъекта Российской Федерации, а также слов и словосочетаний, производных от этого наименования. Определяются условия использования в наименованиях юридических лиц официального наименования субъекта Российской Федерации. Предусмотрен порядок и условия выдачи разрешения на использование в наименовании юридического лица официального наименования субъекта Российской Федерации. Также устанавливаются основания и порядок отзыва ранее выданного разрешения на использование в наименовании юридического лица официального наименования субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: *наименование юридического лица; официальное наименование субъекта Российской Федерации.*

Каждый субъект Российской Федерации имеет свое наименование, которое закрепляется в статье 65 Конституции Российской Федерации. Официальное наименование субъекта Российской Федерации является одним из элементов конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации. Исходя из положений статей 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации вопросы наименования субъекта Российской Федерации относятся к исключительному ведению субъекта Российской Федерации.

Одним из способов использования официального наименования субъекта Российской Федерации является его включение в наименование юридического лица. До 2014 года вопрос о возможности правового регулирования субъектом Российской Федерации использования в наименовании юридических лиц официального наименования субъекта Российской Федерации оставался нерешенным, поскольку вопросы наименования юридических лиц относятся к сфере гражданского законодательства, которое в соответствии с пунктом «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации является предметом исключительного ведения Российской Федерации. С 1 сентября 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», которым внесены изменения в статью 54 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающие, что нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации может быть установлен порядок использования в наименованиях юридических лиц официального наименования субъектов Российской Федерации.

Поскольку установление порядка использования официального наименования субъекта Российской Федерации в наименованиях юридических лиц является одним из способов защиты права субъекта Российской Федерации на свое официальное наименование, то представляется, что порядок использования официального наименования субъекта Российской Федерации в наименованиях юридических лиц должен устанавливаться нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, принимаемым в форме закона субъекта Российской Федерации.

Приведенный ниже модельный закон разработан с целью установления условия и порядка использования официального наименования субъекта Российской Федерации в наименованиях юридических лиц. При этом предлагается закрепить перечень юридических лиц, в наименовании которых может использоваться официальное наименование субъекта Российской Федерации, также слов и словосочетаний, производных от этого наименования, без получения разрешения на использование в наименовании юридического лица официального наименования субъекта Российской Федерации, а также перечень юридических лиц, в наименовании которых может использоваться официальное наименование субъекта Российской Федерации, также словосочетаний, производных от этого наименования, при наличии разрешения на использование в наименовании юридического лица официального наименования субъекта Российской Федерации. Для остальных юридических лиц устанавливается запрет на использование в их наименованиях официального наименования субъекта Российской Федерации.

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона

Настоящий Закон в соответствии с пунктом 1 статьи 54 Гражданского кодекса Российской Федерации регулирует общественные отношения, связанные с использованием в наименованиях юридических лиц официального наименования субъекта Российской Федерации*, а также слов и словосочетаний, производных от этого наименования (далее — официальное наименование субъекта Российской Федерации).

Статья 2. Слова и словосочетания, производные от официального наименования субъекта Российской Федерации

1. В целях настоящего Закона словом, производным от официального наименования субъекта Российской Федерации, признается сложносокращенное слово, образованное путем сложения сокращенных частей основ слов, если одно из этих слов является прилагательным, используемым в официальном наименовании субъекта Российской Федерации**, а другое из этих слов является существительным, используемым в официальном наименовании субъекта Российской Федерации и характеризующим конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации (видовую принадлежность субъекта Российской Федерации), или прилагательным, производным от указанного существительного.

2. В целях настоящего Закона словосочетанием, производным от официального наименования субъекта Российской Федерации, признается сочетание двух или более слов независимо от падежа, рода и числа, в которых они употреблены, в одном из следующих случаев:

1) если одно из этих слов является прилагательным, используемым в официальном наименовании субъекта Российской Федерации, а другое из этих слов является существительным, используемым в официальном наименовании субъекта Российской Федерации и характеризующим конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации (видовую принадлежность субъекта Российской Федерации), или прилагательным, производным от указанного существительного;

2) если одно из этих слов является существительным, используемым в официальном наименовании субъекта Российской Федерации и характеризующим конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации (видовую принадлежность субъекта Российской Федерации), или прилагательным, производным от указанного существительного, обозначающим территорию деятельности юридического лица***.

Статья 3. Условия использования в наименованиях юридических лиц официального наименования субъекта Российской Федерации

1. Использование официального наименования субъекта Российской Федерации в наименованиях юридических лиц, указанных в статье 4 настоящего Закона, допускается без разрешения на использование в наименовании

* При переработке модельного закона заменить на официальное наименование конкретного субъекта Российской Федерации.

** При переработке модельного закона для автономного округа или автономной области прилагательное «автономный» («автономная») не учитывается.

*** При переработке модельного закона следует указать конкретное прилагательное, используемое в официальном наименовании субъекта Российской Федерации, например «Красноярский», «Томская», и конкретное существительное, используемое в официальном наименовании субъекта Российской Федерации и характеризующее конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации (видовую принадлежность субъекта Российской Федерации), например, «область», «край».

юридического лица официального наименования субъекта Российской Федерации (далее — разрешение).

2. Использование официального наименования субъекта Российской Федерации в наименованиях юридических лиц, указанных в статье 5 настоящего Закона, допускается по разрешению.

3. Не допускается использование официального наименования субъекта Российской Федерации в наименованиях юридических лиц, не указанных в статьях 4 и 5 настоящего Закона, а также использование официального наименования субъекта Российской Федерации в наименованиях юридических лиц, указанных в статье 5 настоящего Закона, без разрешения.

Статья 4. Юридические лица, в наименовании которых может использоваться официальное наименование субъекта Российской Федерации без разрешения

Официальное наименование субъекта Российской Федерации может использоваться без разрешения в наименованиях:

1) государственных учреждений субъекта Российской Федерации;

2) государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации;

3) муниципальных учреждений, созданных муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации;

4) муниципальных унитарных предприятий, созданных от имени муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

5) фондов, созданных субъектом Российской Федерации;

6) автономных некоммерческих организаций, единственным учредителем которых является субъект Российской Федерации;

7) структурных подразделений общероссийских общественных организаций, осуществляющих свою деятельность на территории субъекта Российской Федерации;

8) региональных общественных организаций, осуществляющих свою деятельность на территории субъекта Российской Федерации;

9) ассоциаций (союзов), зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации;

10) общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации.

Статья 5. Юридические лица, в наименовании которых может использоваться официальное наименование субъекта Российской Федерации по разрешению

Официальное наименование субъекта Российской Федерации может использоваться по разрешению в наименованиях:

1) акционерных обществ, более 50 процентов голосующих акций которых находятся в собственности субъекта Российской Федерации;

2) обществ с ограниченной ответственностью, более 50 процентов уставного капитала которых находится в собственности субъекта Российской Федерации;

3) товариществ на вере (коммандитных товариществ), доля субъекта Российской Федерации в складочном капитале которых превышает 50 процентов;

4) некоммерческих организаций, не указанных в пунктах 1, 3, 5–7 статьи 4 настоящего Закона, зарегистрированных не менее трех лет на территории субъекта Российской Федерации, в уставе которых предусмотрено осуществление одного или нескольких следующих видов деятельности:

— сохранение и развитие национальных (родных) языков народов и иных этнических общностей, проживающих на территории субъекта Российской Федерации;

— сохранение и популяризация традиционного образа жизни народов и иных этнических общностей, проживающих на территории субъекта Российской Федерации;

— сохранение народных промыслов и ремесел народов и иных этнических общностей, проживающих на территории субъекта Российской Федерации;

— создание школ народной (национальной) культуры народов и иных этнических общностей, проживающих на территории субъекта Российской Федерации и обеспечение их функционирования;

— создание негосударственных (общественных) учреждений национальной культуры народов и иных этнических общностей, проживающих на территории субъекта Российской Федерации и обеспечение их функционирования;

— сохранение национальных памятников истории и культуры народов и иных этнических общностей, проживающих на территории субъекта Российской Федерации.

(вариант: дополнить пунктом 5 следующего содержания:

«5) некоммерческих организаций, не указанных в пунктах 1, 3, 5–10 статьи 4 настоящего Закона и в пункте 4 настоящей статьи, которым хотя бы один раз в течение последних пяти лет, предшествующих дню обращения с заявлением о выдаче разрешения, оказывалась государственная поддержка в форме предоставления субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации; в соответствии с законом субъекта Российской Федерации о государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций»[*].)

Статья 6. Порядок и условия выдачи разрешения

1. Разрешение выдается исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее — уполномоченный орган).

2. Разрешение не выдается юридическим лицам, указанным в статье 5 настоящего Закона, находящимся в процессе реорганизации или ликвидации.

3. Для выдачи разрешения юридическое лицо (далее — заявитель) обращается в уполномоченный орган с заявлением о выдаче разрешения (далее — заявление). В заявлении должно содержаться:

1) наименование заявителя;

2) организационно-правовая форма заявителя;

3) юридический адрес заявителя;

4) идентификационный номер налогоплательщика-заявителя;

5) основной государственный регистрационный номер заявителя;

6) дата государственной регистрации заявителя;

7) информация о способе направления уведомления о принятом уполномоченным органом решения, а также необходимые реквизиты для такого способа направления решения уполномоченного органа.

4. К заявлению прилагаются документы в соответствии с частями 5 и 6 настоящей статьи.

5. Для выдачи разрешения необходимы следующие документы:

1) документ, подтверждающий полномочия лица, подписавшего заявление, на осуществление действий от имени заявителя (копия решения о назначении или об избрании либо приказа о назначении физического лица на должность, в соответствии с которым такое физическое лицо обладает правом действовать от имени заявителя без доверенности, либо доверенность на осуществление действий от имени заявителя, заверенная печатью такого заявителя и подписанная лицом, обладающим правом действовать от имени заявителя без доверенности);

2) пояснительная записка, содержащая информацию о соответствии заявителя одному из требований, установленных статьей 5 настоящего Закона;

3) копии учредительных документов заявителя;

4) копия свидетельства о государственной регистрации заявителя в качестве юридического лица;

5) выписка из Единого государственного реестра юридических лиц, полученная не ранее чем за один месяц до дня подачи заявления;

6) выписка из реестра акционеров акционерного общества — если заявитель является акционерным обществом.

(<u>вариант:</u> дополнить пунктом 7 следующего содержания:

«7) копия решения о предоставлении субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации или копию соглашения о предоставлении субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации — если заявитель является юридическим лицом, указанным в пункте 5 статьи 5 настоящего Закона.»).

Копии документов, указанных в настоящем пункте, должны быть заверены в установленном порядке или представлены с предъявлением подлинника.

6. Заявитель обязан представить документы, указанные в пунктах 1–3, 6 части 5 настоящей статьи.

Заявитель вправе представить документы, указанные в пунктах 4, 5 *(<u>вариант</u>: дополнить цифрой «,7»)* части 5 настоящей статьи. Если такие документы не были представлены заявителем, уполномоченный орган запрашивает указанные документы и (или) информацию в порядке межведомственного информационного взаимодействия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

7. В уполномоченный орган заявление и документы, указанные в части 5 настоящей статьи (далее — документы), могут быть:

[*] При переработке модельного закона указать конкретный закон субъекта Российской Федерации, которым предусматривается государственная поддержка социально ориентированным некоммерческим организациям.

1) представлены непосредственно;

2) направлены через организации почтовой связи;

3) направлены в форме электронных документов, которые передаются с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, включая Единый портал государственных и муниципальных услуг.

8. Днем обращения заявителя за выдачей разрешения считается дата регистрации в уполномоченном органе заявления и документов. Заявление и документы регистрируются в день их поступления в уполномоченный орган.

9. Уполномоченный орган в течение тридцати рабочих дней со дня обращения заявителя за выдачей разрешения рассматривает заявление и документы и принимает решение о выдаче разрешения или решение об отказе выдачи разрешения.

10. Уполномоченный орган в течение трех рабочих дней со дня принятия решения, указанного в части 9 настоящей статьи, направляет заявителю копию указанного решения в форме документа на бумажном носителе по юридическому адресу заявителя, если иной способ направления уведомления о принятом уполномоченным органом решения не указан в заявлении, предусмотренном частью 3 настоящей статьи.

11. Уполномоченный орган принимает решение об отказе выдачи разрешения в следующих случаях:

1) несоответствия заявителя требованиям, установленным статьей 5 настоящего Закона;

2) несоответствия заявителя условию выдачи разрешения, указанному в части 2 настоящей статьи;

3) представления не всех документов, перечисленных в пунктах 1–3 части 5 настоящей статьи;

4) наличие в документах, представленных заявителем, неполной и (или) недостоверной информации.

12. Решение об отказе выдачи разрешения может быть обжаловано заявителем в соответствии с законодательством Российской Федерации.

13. В случае, если заявитель является юридическим лицом, в наименовании которого в соответствии со статьей 4 настоящего Закона может использоваться официальное наименование субъекта Российской Федерации без разрешения, то уполномоченный орган одновременно с копией решения об отказе выдачи разрешения направляет заявителю уведомление о возможности использования им в своем наименовании официального наименования субъекта Российской Федерации без разрешения.

Статья 7. Отзыв разрешения

1. При поступлении к уполномоченному органу информации о несоответствии юридического лица, получившего в соответствии с настоящим Законом разрешение, одному из установленных в пунктах 1–4 статьи 5 настоящего Закона требований, которое являлось основанием выдачи ему разрешения, уполномоченный орган не позднее чем в месячный срок со дня поступления указанной информации проводит проверку достоверности поступившей информации. Порядок проведения такой проверки устанавливается уполномоченным органом.

2. О проверке, указанной в части 1 настоящей статьи, юридическое лицо, получившее в соответствии с настоящим Законом разрешение, уведомляется в письменной форме уполномоченным органом в течение трех рабочих дней со дня начала проверки.

3. По результатам проверки, указанной в части 1 настоящей статьи, уполномоченный орган в течение трех рабочих дней со дня окончания проверки принимает одно из следующих решений:

1) об отзыве разрешения;

2) об отсутствии оснований для отзыва разрешения.

4. Решение об отзыве разрешения уполномоченный орган принимает в случае подтверждения в результате проверки, указанной в части 1 настоящей статьи, информации о несоответствии юридического лица, получившего в соответствии с настоящим Законом разрешение, одному из установленных в пунктах 1–4 статьи 5 настоящего Закона требований, которое являлось основанием выдачи ему разрешения.

5. Уполномоченный орган направляет юридическому лицу копию решения, указанного в части 3 настоящей статьи, в течение трех рабочих дней со дня его принятия в форме документа на бумажном носителе по юридическому адресу юридического лица.

6. Юридическое лицо, использующее в своем наименовании официальное наименование субъекта Российской Федерации на основании выданного в соответствии с настоящим Законом разрешения, не позднее чем через

три месяца со дня получения от уполномоченного органа копии решения об отзыве разрешения обязано уведомить уполномоченный орган о внесении соответствующих изменений в свои учредительные документы.

Статья 8. Реестр разрешений на использование в наименовании юридического лица официального наименования субъекта Российской Федерации

1. Уполномоченный орган ведет реестр разрешений на использование в наименовании юридического лица официального наименования субъекта Российской Федерации и размещает его на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

2. Форма, порядок ведения реестра, указанного в части 1 настоящей статьи, и порядок его размещения на официальном сайте уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, утверждается правовым актом уполномоченного органа.

Статья 9. Заключительные положения

1. Настоящий Закон вступает в силу через десять календарных дней после его официального опубликования.

2. Положения настоящего Закона не распространяются на юридические лица, наименования которых на день вступления в силу настоящего Закона включают официальное наименование субъекта Российской Федерации.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

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

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

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

Побута Александр Юрьевич — начальник отдела по контролю за соблюдением законодательства. Служба архитектуры Иркутской области (664025, г. Иркутск, ул. Степана Разина, 27, e-mail: a.pobuta@govirk.ru).

Праскова Светлана Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора — научный руководитель. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: savap@mail.ru).

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

Фильчакова Светлана Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом правовой информации. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: filchakova@rambler.ru).

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