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

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

№ 3 (39) (май — июнь) 2016

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Гаврилова Л.В. О правовом регулировании законами субъектов Российской Федерации порядка увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации 3

Гребенюк М.А. Порядок регулирования отдельных элементов правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации 18

Старовойтова Е.И., Суркова И.С. Особенности закрепления в региональном законодательстве права высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на подписание договоров, заключаемых от имени высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации 23

Халафян Р.М. Особенности регулирования правового статуса сельских старост в субъектах Российской Федерации 28

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Тирских М.Г. Правовые проблемы учета интересов населения при подготовке и принятии программ социально-экономического развития муниципальных образований 36

ПРАВОВАЯ АНАЛИТИКА

Гаврилова Л.В., Праскова С.В., Суркова И.С. Актуальные вопросы развития российского федерализма (на примере Иркутской области)..... 44

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Гаврилова Л.В., Игнатенко В.В., Петров А.А. Запрет скрывать лицо на публичном мероприятии как предмет научно-правового экспертного исследования 53

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Цвиркун Ю.П. Модельное положение об организации деятельности старост..... 64

Сведения об авторах 67

Правила представления статей в «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» 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
С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент
Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент —
ответственный секретарь редакционного совета
А.А. Петров, кандидат юридических наук
В.Е. Подшивалов, кандидат юридических наук
Ю.В. Пятковская, кандидат юридических наук, доцент
И.С. Суркова, кандидат юридических наук
С.Ю. Фильчакова, кандидат юридических наук, доцент

Редакционный совет работает на общественных началах

Редактор Г.Ю. Абдрашитова
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», 2016

Подписано в печать 11.08.2016. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8,5. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

ББК 67.401.02

Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент

О правовом регулировании законами субъектов Российской Федерации порядка увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации

Информационный доклад

В информационном докладе приведены результаты анализа подходов к правовому регулированию порядка увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия к лицу, замещающему государственную должность субъекта Российской Федерации. Выявлены положительные и отрицательные аспекты практики субъектов Российской Федерации по регулированию процедуры проведения проверок, по результатам которых применяется этот вид взыскания. Представлены выводы и сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования порядка применения данной антикоррупционной санкции.

Ключевые слова: *противодействие коррупции; увольнение (освобождение) от должности в связи с утратой доверия; взыскания за коррупционные правонарушения.*

Обзор законодательных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации

В соответствии с частью 1 статьи 13[1] Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Федеральный закон № 273-ФЗ) лицо, замещающее государственную должность субъекта Российской Федерации, в порядке, предусмотренном федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае:

1) непринятия лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является;

2) непредставления лицом сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия лица на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления лицом предпринимательской деятельности;

5) вхождения лица в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Подлежит также увольнению (освобождению от должности) лицо, замещающее государственную должность субъекта Российской Федерации, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, в

случае непринятия им мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо (часть 2 статьи 13[1] Федерального закона № 273-ФЗ).

Еще одно основание для увольнения (освобождения от должности) лица, замещающего государственную должность субъекта Российской Федерации, установлено статьей 7[1] Федерального закона № 273-ФЗ, вытекающее из запрета указанным лицам открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами[1].

Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ) в статье 16[1] утрата доверия прямо установлена в качестве основания для досрочного прекращения полномочия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Кроме того, указанным Федеральным законом предусмотрено досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации (часть 1 статьи 19).

Таким образом, с учетом положений Федерального закона № 273-ФЗ в каждом субъекте Российской Федерации должно быть реализовано законотворческое полномочие по принятию регионального закона, устанавливающего порядок увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации.

При этом речь может идти как о принятии отдельного регионального закона, регламентирующего соответствующий порядок, так и о включении соответствующих процедур в региональные законы, определяющие статус лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации.

Анализ положений законов субъектов Российской Федерации по исследуемой тематике показал наличие *нескольких подходов* к правовому регулированию порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

1. В одних субъектах Российской Федерации в настоящее время приняты законы, устанавливающие исключительно порядок увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации[2].

2. В других субъектах Российской Федерации порядок увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, установлен региональными законами, определяющими правовые основы статуса лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации[3].

3. В ряде субъектов Российской Федерации порядок увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, установлен в законах о противодействии коррупции (Чеченская Республика, Республика Саха (Якутия), Республика Коми, Ярославская, Челябинская, Владимирская, Астраханская области, город Севастополь). В Удмуртской Республике указанные положения урегулированы в Законе «О мерах по противодействию коррупционным проявлениям в Удмуртской Республике».

4. В отдельных субъектах Российской Федерации соответствующий порядок установлен в законах, определяющих статус конкретных лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации. Так, в Республике Саха (Якутия), Республике Бурятия, Республике Северная Осетия — Алания, Оренбургской области в законах о правительстве данных субъектов Российской Федерации установлен порядок увольнения (осво-

[1] См. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

[2] Республики Бурятия, Ингушетия, Тыва, Дагестан, Марий Эл, Крым, Забайкальский, Краснодарский края, Иркутская, Смоленская, Псковская, Липецкая, Сахалинская, Брянская, Калужская, Тульская, Амурская, Мурманская, Орловская, Ростовская области.

[3] Карачаево-Черкесская, Кабардино-Балкарская республики, республики Алтай, Хакасия, Алтайский, Красноярский, Приморский края, Калининградская, Ленинградская, Новосибирская, Самарская, Тамбовская, Тверская, Кемеровская, Воронежская, Кировская, Архангельская, Белгородская, Тюменская, Ульяновская области, Ямало-Ненецкий, Ненецкий автономные округа, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра.

бождения от должности) членов региональных высших исполнительных органов государственной власти. В Калининградской, Волгоградской, Ярославской, Пензенской, Курганской, Мурманской областях, Чувашской Республике соответствующий порядок предусмотрен в законах о статусе депутатов законодательных (представительных) органов названных субъектов Российской Федерации.

В Ямало-Ненецком, Ненецком, Чукотском автономных округах, Республике Мордовия предусмотрена процедура увольнения (освобождения от должности) членов регионального контрольно-счетного органа в законах, определяющих статус данного государственного органа. В республиках Мордовия, Чувашия, Ненецком автономном округе — в законах, определяющих статус Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка, Уполномоченного по защите прав предпринимателей, членов региональных избирательных комиссий.

5. И лишь в некоторых субъектах Российской Федерации встречается подход одновременного установления общего порядка для всех лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, в законах о государственных должностях субъекта Российской Федерации с их последующей конкретизацией в специальных законах, регламентирующих статус отдельных лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации (Калининградская, Пензенская, Ярославская области, Республика Бурятия и ряд других).

Проанализируем содержание обозначенных законодательных актов субъектов Российской Федерации, приняв за основу избранный ими подход к законодательному установлению порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Анализ положений законов субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации

Правовое регулирование общих положений, связанных применением увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия к лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации. К общим положениям, которые устанавливаются региональными законами применительно к порядку увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, относится незначительное количество вопросов. В их числе установление круга субъектов, на которых данный порядок распространяется, оснований применения данного вида взыскания, а также определение понятийного аппарата нормативного акта.

Правовое регулирование вопросов, связанных с конкретизацией перечня лиц, замещающих государственные должности, на которые распространяется процедура увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия и ряд других общих вопросов, свойственно только региональным законам, посвященным исключительно правовому регулированию порядка увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Указанной категорией законов либо прямо определяется перечень государственных должностей субъекта Российской Федерации, на которых распространяется действие данных законов, либо определяются государственные должности, которые под действие соответствующего закона не подпадают.

Например, в большинстве субъектов Российской Федерации в число лиц, замещающих государственные должности, на которые действие соответствующего закона не распространяется, входят высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, депутаты регионального законодательного (представительного) органа, мировые судьи (Республика Крым, Краснодарский край, Ростовская, Орловская, Тульская области и др.).

В Амурской, Брянской, Смоленской, Сахалинской, Псковской областях действие закона не распространяется только на высших должностных лиц (губернаторов) субъектов Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации, в которых предусмотрено создание региональных органов конституционного (уставного) контроля, действие соответствующих законов не распространяется на лиц, замещающих государственные должности в данных органах (республики Ингушетия, Дагестан, Марий Эл, Иркутская область).

В республиках Бурятия, Тыва, Забайкальском крае, Калужской области никаких исключений действия закона не установлено, но, тем не менее, установленные им процедуры не предусматривают принятие решения в отношении отдельных лиц, замещающих государственные должности.

В Липецкой области, напротив, определен перечень лиц, замещающих государственные должности области, на которых распространяется действие соответствующего закона. К ним отнесены председатель областного Совета депутатов, заместители председателя областного Совета депутатов, председатели комитетов, заместители председателей комитетов областного Совета депутатов — работающие на профессиональной постоянной основе; первый заместитель, заместители главы администрации области; председатель избирательной комиссии области, заместитель председателя избирательной комиссии области, секретарь избирательной комиссии области — работающие на постоянной основе; Уполномоченный по правам человека в области; Уполномоченный по правам ребенка в области; Уполномоченный по защите прав предпринимателей в области.

В отдельных региональных законах данной категории содержится статья, определяющая термины и понятия, используемые в законе (Республика Крым, Амурская, Тульская, Сахалинская области), но они все без исключения носят отсылочный характер к положениям Федерального закона № 273-ФЗ.

Рассматриваемой категорией законов определяются основания увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. При этом, поскольку данные основания установлены частью 1 статьи 13^1 Федерального закона № 273-ФЗ, в преимущественном большинстве законов содержится отсылочная норма к этой статье. В ряде законов положения названной статьи полностью воспроизводятся (республики Дагестан, Бурятия, Тыва, Краснодарский край, Мурманская, Амурская, Сахалинская области, город Севастополь).

Аналогичным образом определяются основания для увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия практически во всех региональных законах о противодействии коррупции и законах, регулирующих статус лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Таким образом, даже при наличии специальных региональных законов, регулирующих исследуемый институт, общие положения определены в них очень ограниченно, что объясняется достаточным правовым регулированием данных вопросов в федеральном антикоррупционном законодательстве.

Соответствующий вывод правомерен и в отношении установления оснований для применения данной санкции, поскольку такие основания исчерпывающим образом определены в Федеральном законе № 273-ФЗ.

Законами субъектов Российской Федерации дополнительные основания для увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, устанавливаться не могут.

Правовое регулирование порядка (процедуры) увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Анализ региональных законов, регулирующих данную процедуру, показал, что наиболее подробно этот вопрос урегулирован в законах субъектов Российской Федерации, посвященных исключительно правовому регулированию порядка увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем при отсутствии данной категории региональных законов, субъекты Российской Федерации в законах о противодействии коррупции и общих законах, определяющих статус лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, также регулируют указанную процедуру с разной степенью детализации.

При этом учитывая, что Федеральный закон № 273-ФЗ не содержит порядок применения данного взыскания, преимущественное число субъектов Российской Федерации взяли за основу процедуру и сроки применения взысканий за коррупционные правонарушения, установленные Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» (статья 59^3).

Исключением являются только несколько субъектов Российской Федерации, в которых правовое регулирование шире. Например, в Удмуртской Республике, помимо традиционных проверок фактов совершения коррупционных правонарушений, устанавливается процедура принятия Советом при Главе Удмуртской Республики по противодействию коррупции заключения о наличии или отсутствии состава коррупционного правонарушения, которое выносится по результатам доклада о проведенной проверке.

Кроме того, имеется подход к правовому регулированию посредством установления отсылочных норм к положениям трудового законодательства. Например, в части 13 статьи 7-1 Закона Курганской области «О противодействии коррупции в Курганской области» прямо установлено, что увольнение (освобож-

дение от должности) лица, замещающего государственную должность Курганской области, осуществляется в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации. В Томской области в части 8 статьи 2 Закона Томской области «О правовом статусе лиц, замещающих государственные должности Томской области» прекращение трудового договора с лицом, замещающим государственные должности, и его увольнение (освобождение от должности) в связи с утратой доверия осуществляются в порядке, установленном трудовым законодательством Российской Федерации. Аналогичным образом соответствующий порядок регулируется в Удмуртской Республике, Республике Дагестан, Брянской области.

Вместе с тем такой подход, на наш взгляд, противоречит федеральному законодательству: правоотношения, связанные с замещением государственных должностей субъектов Российской Федерации, имеют иную правовую природу и не являются трудовыми.

В целом анализ положений региональных законов, регулирующих процедуру увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, показал использование в них *нескольких моделей* конкретизации правового регулирования данной процедуры.

Правовое регулирование проведения проверок, результаты которых являются основанием для принятия решения об увольнении (освобождении от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации

1. Регламентация порядка проведения проверки, по результатам которой принимается правовое решение, в законах субъектов Российской Федерации, регулирующих исключительно порядок увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия.

В Законе Республики Крым установлено, что освобождение от должности лица, замещающего государственную должность Республики Крым, в связи с утратой доверия осуществляется на основании представленных материалов о результатах проведенной в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, Республики Крым проверки достоверности и полноты сведений, представленных данным лицом, и (или) соблюдения им ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения им обязанностей (часть 1 статьи 4). Аналогичная норма содержится также в законах Республики Ингушетия, Ростовской области, Краснодарского края.

В Законе Мурманской области предусмотрено, что соответствующую проверку проводит орган Мурманской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а рассмотрение вопросов, касающихся увольнения (освобождения от должности) лица, замещающего государственную должность Мурманской области, — комиссия по координации работы по противодействию коррупции в области (статья 3). При этом порядок и сроки рассмотрения комиссией соответствующих вопросов, срок направления своих решений заинтересованным лицам, замещающим государственные должности Мурманской области, и государственным органам Мурманской области, сроки подготовки материалов органом Мурманской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений и их направления в комиссию определяются нормативным правовым актом Губернатора Мурманской области.

Увольнение (освобождение от должности) лица, замещающего государственную должность Республики Дагестан, в связи с утратой доверия осуществляется на основании материалов по результатам проверки, проведенной подразделением (комиссией) органа государственной власти республики, государственного органа республики, в которое указанное лицо представляет сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (часть 1 статьи 3). Аналогичным образом субъект проведения проверки определен в республиках Марий Эл, Бурятия, Тыва, Липецкой, Псковской, Калужской областях.

В Тульской области решение принимается на основании доклада о результатах проверки достоверности и полноты сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Тульской области, и соблюдения ими установленных ограничений, проведенной в порядке, установленном Губернатором Тульской области, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по координации работы по противодействию коррупции в Тульской области, — и на основании рекомендации указанной комиссии (часть 2 статьи 3).

В Амурской области проверка в отношении лиц, замещающих государственные должности в Законодательном Собрании, проводится в порядке, установленном Законом Амурской области «О комиссии Законодательного Собрания Амурской области по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Законодательного Собрания Амурской области» (часть 3 статья 3). Проверка в отношении лиц, замещающих

государственные должности области, проводится в порядке, установленном постановлением Губернатора Амурской области от 5 августа 2010 года № 279 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей области, и лицами, замещающими государственные должности области, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности области». Аналогичным образом данный вопрос урегулирован в Смоленской области.

В Орловской области увольнение (освобождение от должности) лица, замещающего государственную должность Орловской области, в связи с утратой доверия осуществляется представителем нанимателя, органом, избравшим (назначившим) лицо, замещающее государственную должность области, на основании материалов по результатам проверки, проведенной подразделением (комиссией) органа государственной власти области, государственного органа Орловской области, в которое (которую) указанное лицо представляет сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (часть 3 статьи 3).

Проверка проводится подразделением (комиссией) органа государственной власти области, государственного органа области в порядке, установленном положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей области, и лицами, замещающими государственные должности области, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности области, утвержденным Губернатором Орловской области.

Проверка в отношении Председателя Орловского областного Совета народных депутатов, первого заместителя Председателя Орловского областного Совета народных депутатов, заместителя Председателя Орловского областного Совета народных депутатов, председателя комитета Орловского областного Совета народных депутатов, заместителя председателя комитета Орловского областного Совета народных депутатов, депутата Орловского областного Совета народных депутатов, работающего на профессиональной постоянной основе, проводится в порядке, установленном статьей 9^2 Закона Орловской области от 8 января 1997 года № 21-ОЗ «О статусе депутата Орловского областного Совета народных депутатов».

В Законе Забайкальского края проверка упоминается, но порядок ее проведения и субъект проверки не установлены.

2. Регламентация порядка проведения проверки, по результатам которой принимается правовое решение, в законах субъектов Российской Федерации, регулирующих статус лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

При данном подходе к правовому регулированию также выявлены разные правовые модели.

Так, в Омской области законодатель ограничился общей нормой о том, что решение об освобождении от должности принимается на основании доклада о результатах проверки, проведенной в соответствии с областным законодательством (статья 22^1).

В Тамбовской, Пензенской, Воронежской областях, Республике Калмыкия, Приморском крае в соответствующем законе процедура проверки вообще не предусматривается, а процедуры установлены для конкретных лиц, замещающих государственные должности, в региональных законах, регламентирующих статус данных лиц.

В Кемеровской области увольнение (освобождение от должности) лица, замещающего государственную должность Кемеровской области, в связи с утратой доверия осуществляется на основании материалов по результатам проверки, проведенной подразделением или комиссией органа государственной власти Кемеровской области, в которые указанное лицо представляет сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (часть 3 статьи 5-1). Аналогичная норма содержится в законе Кабардино-Балкарской Республики (часть 2 статьи 9-2).

В Архангельской области освобождение лица, замещающего государственную должность первого заместителя Губернатора Архангельской области — председателя Правительства Архангельской области, первого заместителя Губернатора Архангельской области, заместителя Губернатора Архангельской области, заместителя председателя Правительства Архангельской области, министра Архангельской области, Уполномоченного по правам ребенка, Уполномоченного по защите прав предпринимателей, от должности в связи с утратой доверия в соответствии со статьей 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ осуществляется Губернатором Архангельской области на основании доклада о результатах проверки, проведенной кадровой службой администрации Губернатора области и Правительства области, а также рекомендации комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Архангельской области, если материалы проверки направлены в комиссию по координации работы по проти-

водействию коррупции в Архангельской области (часть 1 статьи 11^2). Таким же образом вопрос урегулирован в Карачаево-Черкесской Республике.

В Республике Карелия соответствующую проверку проводит комиссия по соблюдению требований к должностному поведению лиц, замещающих государственные должности республики в органах исполнительной власти республики, и урегулированию конфликта интересов (статья 10).

Более детальное правовое регулирование предусмотрено соответствующим законом Республики Алтай: субъект проведения проверки установлен для всех лиц, замещающих государственные должности в республике (комиссия Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами республики; Единый аппарат Главы Республики Алтай и Правительства республики; Избирательная комиссия республики) (часть 2 статьи 7^1).

В Кировской области проверка привязана к проверкам, предусмотренным в связи с соблюдением обязанностей, запретов и требований, установленных антикоррупционным законодательством Кировской области (статья 6^2).

3. Регламентация порядка проведения проверки, по результатам которой принимается правовое решение, в законах субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции.

Правовое регулирование вопросов, связанных с проведением проверки в законах субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции, не нашло большого распространения. В качестве примеров такого правового регулирования можно привести лишь несколько.

Так, в Республике Саха (Якутия) проверка проводится в порядке, установленном Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей республики, и лицами, замещающими государственные должности республики, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Республики Саха (Якутия) (часть 2 статьи 20^1).

В Удмуртской Республике такая проверка проводится подразделением соответствующего государственного органа республики по профилактике коррупционных и иных правонарушений (часть 1 статьи 6^3), порядок проверки устанавливается Главой Удмуртской Республики.

В Чеченской Республике устанавливаются общие правила проведения проверки без указания на то, какой субъект ее осуществляет (статья 8^2).

Во Владимирской области увольнение (освобождение от должности) лица, замещающего государственную должность области, в связи с утратой доверия производится по результатам проверки, проведенной подразделением кадровой службы государственного органа, в котором лицо замещает государственную должность (часть 2 статьи 8-3). Аналогичным образом вопрос проверки урегулирован в Курганской (часть 9 статьи 7-1) и Челябинской (часть 2 статьи 3-3) областях.

В Ярославской области устанавливается, что решение принимается по результатам проверок, проведенных в соответствии с действующим законодательством (статья 11-4). При этом субъект проверки не установлен.

4. Регламентация порядка проведения проверки, по результатам которой принимается правовое решение, в законах субъектов Российской Федерации, регламентирующих статус конкретных лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Преимущественное количество данных законов субъектов Российской Федерации предусматривают в качестве основания для досрочного прекращения полномочий лица, замещающего государственную должность субъекта Российской Федерации, увольнение (освобождение от должности) в связи с утратой доверия.

В тех субъектах Российской Федерации, в которых действуют региональные законы, регулирующие увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности, статутные законы о конкретных лицах, замещающих государственные должности, содержат отсылочные нормы к процедурам указанных законов.

Вместе с тем в некоторых законах предусмотрены более детальные процедурные аспекты применения данного взыскания.

В Республике Карелия проверка в отношении коррупционных правонарушений, совершенных председателем Контрольно-счетной палаты, заместителем председателя Контрольно-счетной палаты, проводится в порядке, установленном Главой республики (статья 7 Закона «О Контрольно-счетной палате Республики Карелия»).

В Архангельской области досрочное освобождение от должности председателя, заместителя председателя, аудитора Контрольно-счетной палаты в связи с утратой доверия осуществляется на основании материалов по ре-

зультатам проверки, проведенной комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в Контрольно-счетной палате Архангельской области (статья 7 Закона «О Контрольно-счетной палате Архангельской области»).

В Магаданской области постановление об освобождении от должности в Контрольно-счетной палате области в связи с утратой доверия принимается Магаданской областной Думой на основании доклада действующей в соответствии с федеральным законодательством комиссии Магаданской областной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера о результатах проведенной ею проверки (часть 4 статьи 7 Закона «О Контрольно-счетной палате Магаданской области»).

В Ненецком автономном округе Законом «О Счетной палате Ненецкого автономного округа» для проведения проверки в отношении членов данного органа Собранием депутатов округа формируется специальная комиссия (статья 27^{1}). Аналогичная процедура установлена в Чукотском автономном округе.

В Ямало-Ненецком автономном округе досрочное освобождение от замещаемых должностей председателя, заместителя председателя и аудиторов Счетной палаты автономного округа в связи с утратой доверия осуществляется на основании доклада о результатах проверки, проведенной структурным подразделением аппарата Счетной палаты автономного округа, осуществляющим кадровое обеспечение указанных лиц, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию Счетной палаты автономного округа по соблюдению требований к должностному поведению лиц, замещающих государственные должности автономного округа, и урегулированию конфликта интересов, и на основании рекомендаций указанной комиссии (статья 9 Закона «О Счетной палате Ямало-Ненецкого автономного округа»).

В Республике Мордовия освобождение члена Правительства республики от должности в связи с утратой доверия осуществляется по результатам проверки, проводимой в порядке, установленном указом Главы республики (часть 1 статьи 10-1 Закона «О Правительстве Республики Мордовия»).

Решение об освобождении от должности в связи с утратой доверия принимается Избирательной комиссией Магаданской области в отношении лиц, назначенных Магаданской областной Думой, на основании доклада действующей в соответствии с федеральным законодательством комиссии Магаданской областной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера о результатах проведенной ею проверки. Решение об освобождении от должности в связи с утратой доверия принимается Избирательной комиссией области в отношении лиц, назначенных губернатором области, на основании доклада о результатах проверки, проведенной уполномоченным постановлением Правительства Магаданской области государственным органом (статья 8 Закона «О системе избирательных комиссий в Магаданской области»).

В Чукотском автономном округе установлено, что в отношении Уполномоченного по защите прав предпринимателей проверка проводится кадровой службой Аппарата Губернатора и Правительства Чукотского автономного округа (статья 4^{2} Закона «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Чукотском автономном округе).

В отношении депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации процедурные нормы, связанные с применением увольнения (освобождения от должности) депутатов, носят преимущественно отсылочный характер к регламентам соответствующих органов.

Однако есть примеры и более детальной регламентации.

Например, в Республике Мордовия освобождение от должности Председателя Государственного Собрания, Первого заместителя, заместителей Председателя Государственного Собрания в связи с утратой доверия осуществляется по результатам проверки, проведенной комиссией Государственного Собрания по контролю за достоверностью сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (часть 1 статьи 9^{1} Закона «О Государственном Собрании Республики Мордовия). Аналогичным образом данный вопрос регулируется в Республике Северная Осетия — Алания, Ставропольском крае, Калининградской, Магаданской, Мурманской, Пензенской, Ярославской областях, Ненецком автономном округе.

В Чувашской Республике решение об освобождении депутатов в связи с утратой доверия принимается Государственным Советом по предложению Комитета Государственного Совета Чувашской Республики по государственному строительству, местному самоуправлению, Регламенту и депутатской этике на основании материалов проверки, представленных комиссией Государственного Совета Чувашской Республики по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера,

либо по результатам проверки, проведенной в соответствии с законодательством Российской Федерации, в результате которой было выявлено обстоятельство, являющееся основанием для освобождения от должности в связи с утратой доверия (статья 4^3 Закона «О Государственном Совете Республики Чувашия).

Незначительное число процедурных норм содержится в законах субъектов Российской Федерации, регламентирующих статус уполномоченных по правам человека и правам ребенка. Каких-либо особенностей данной процедуры в сравнении с применением иных оснований для досрочного прекращения полномочий данного лица, законами не предусмотрено (Москва, Ленинградская область, Республика Калмыкия, Ненецкий автономный округ).

Регулирование вопроса установления субъекта (должностного лица, органа), принимающего решение об увольнении (освобождении от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации

Во всех законах субъектов Российской Федерации, содержащих положения об увольнении (освобождении от должности) лиц, замещающих государственные должности, в связи с утратой доверия, устанавливается субъект (должностное лицо, государственный орган), который принимает соответствующее решение в отношении лица, замещающего государственную должность субъекта Российской Федерации.

При этом анализ региональных законов позволил выделить 3 основные модели правового регулирования данного вопроса.

1. Субъект (должностное лицо, государственный орган), принимающий решение об увольнении (освобождении от должности) лица, замещающего государственную должность субъекта Российской Федерации, и наименование государственной должности лица, в отношении которого может приниматься такое решение, прямо указаны в региональном законе. Например, в отношении депутатов решение принимается законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, с указанием его наименования в соответствии с конституцией (уставом) региона (республики Алтай, Крым, Коми, Дагестан, Ингушетия, Бурятия, Калмыкия, Саха (Якутия), Тыва, Чеченская Республика, Забайкальский, Красноярский, Алтайский, Камчатский края, Архангельская, Астраханская, Воронежская, Владимирская, Кировская, Ульяновская, Ленинградская, Калининградская, Тамбовская, Мурманская, Ростовская, Сахалинская, Орловская, Тюменская, Ярославская области).

2. Субъект принятия соответствующего решения и государственная должность не перечисляются. В данном случае используется обобщенная формулировка о том, что решение принимается органом государственной власти, иным государственным органом, к компетенции которого относится назначение (наделение полномочиями) на государственную должность (Челябинская, Самарская, Новосибирская области и др.).

3. Субъект, принимающий решение об увольнении (освобождении от должности) лица, замещающего государственную должность субъекта Российской Федерации, назван в законах конкретно, а наименование государственной должности субъекта Российской Федерации определено путем отсылки к разделам реестра государственных должностей либо к системе государственных должностей субъектов Российской Федерации, установленной региональными законами (Тверская, Белгородская, Тульская, Смоленская области, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и др.).

Из перечисленных моделей правового регулирования установления субъектов, принимающих правовое решение по вопросу увольнения в связи с утратой доверия, есть исключения.

Так, в Кабардино-Балкарской Республике, Чувашской Республике субъект принятия решения не определен, а в Ямало-Ненецком автономном округе увольнение всех лиц, замещающих государственные должности округа, осуществляется на основании распоряжения Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа.

В ряде субъектов Российской Федерации наряду с установлением субъекта, принимающего решение об увольнении (освобождении от должности) в связи с утратой доверия, определена форма акта, которым данное решение утверждается (республики Марий Эл, Алтай, Дагестан, Хакасия, Краснодарский край, Иркутская, Липецкая, Амурская, Брянская, Калужская, Псковская, Вологодская, Мурманская, Ростовская области).

Заключение

Проведенный анализ законодательных актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих порядок увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, позволил выявить наличие разных подходов к правовому регулированию данного вопроса.

Исследование показало, что наиболее удачным подходом является правовое регулирование указанного порядка в отдельном региональном законе, регламентирующем исключительно порядок применения данного вида взыскания за коррупционные правонарушения.

Это объясняется тем, что такие законы субъектов Российской Федерации являются базовыми; они наиболее полно закладывают правовую основу для развития отдельных процедурных вопросов применительно к особенностям досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих конкретные государственные должности субъектов Российской Федерации, в иных региональных правовых актах (регламентах законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, подзаконных актах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и др.).

Можно отметить, что отсутствие в Федеральном законе № 273-ФЗ (в отличие от Федерального закона № 79-ФЗ) положений, устанавливающих общий порядок и сроки применения взысканий за коррупционные правонарушения, совершенные лицами, замещающими государственные должности, привело к выбору в отдельных субъектах Российской Федерации ошибочной концепции в регулировании порядка увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Так, в ряде субъектов Российской Федерации данный порядок установлен с использованием аналогии порядка увольнения, установленного трудовым законодательством, что недопустимо применительно к лицам, замещающим государственные должности, которые назначаются (избираются) на должность в соответствии с нормами законов, регулирующих статус таких лиц, и трудовой договор с которыми не заключается.

Следует отметить еще один существенный недостаток правового регулирования указанного порядка в ряде субъектов — это отсутствие в региональных законах положений, в соответствии с которыми определяется субъект (орган, должностное лицо), которым принимается решение об увольнении (освобождении от должности) в связи с утратой доверия, лица, замещающего конкретную государственную должность субъекта Российской Федерации. При этом представляется необходимым определить и форму правового акта, которым данное решение оформляется, что в большинстве субъектов Российской Федерации не урегулировано.

Обращает на себя внимание также проблема неполноты правового регулирования в законах субъектов Российской Федерации процедуры проведения проверок наличия или отсутствия оснований для увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. В большинстве субъектов Российской Федерации достаточно подробно урегулирован механизм проверок сведений о доходах, расходах, обязательствах имущественного характера указанных лиц, но практически не регламентируются процедуры проверок, проводимых по иным основаниям. В ряде субъектов Российской Федерации процедура проверок вообще не предусмотрена.

Еще одним недостатком регионального правового регулирования исследуемого института является то, что в отдельных субъектах Российской Федерации функции по подготовке заключений (докладов) по итогам проверок фактов, которые могут служить основанием для увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, возложены на комиссии по урегулированию конфликта интересов, соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, как отмечено выше, у лиц, замещающих данные должности, особый статус, который не связан ни с трудовыми, ни со служебными правоотношениями. Таким образом, все процедуры, проводимые в рамках применения к ним взысканий за коррупционные правонарушения, должны быть законодательно адаптированы к особенностям правового статуса данных лиц.

В частности, в реализации применения увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, должны быть максимально задействованы органы субъектов Российской Федерации, созданные во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, органы субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений). Указанное утверждение относится и к совершенствованию правового регулирования процедуры увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой до-

верия лиц, замещающих государственные должности Иркутской области.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о необходимости проведения регулярного мониторинга правоприменения законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих порядок применения данного вида взыскания за коррупционные правонарушения, в целях выявления проблем, связанных с неполнотой правового регулирования процедурных вопросов, а также с использованием потенциала новых региональных государственных структур в сфере профилактики коррупционных правонарушений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области : закон Омской области от 22 декабря 2004 г. № 601-ОЗ (в ред. от 23 марта 2016 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. — 2004. — № 4 (41). — Ст. 2433; 2016. — № 12 (подписано в печать).

2. О государственной гражданской службе в Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 23 мая 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215; 2016. — № 22. — Ст. 3091.

3. О Государственном Собрании Республики Мордовия : закон Республики Мордовия от 26 марта 2004 г. № 34-З (в ред. от 24 июня 2014 г.) // Известия Мордовии. — 2004. — 31 марта; 2014. — 25 июня.

4. О Государственном Совете Чувашской Республики : закон Чувашской Республики от 23 июля 2001 г. № 37 (в ред. от 24 июня 2016 г.) // Республика. — 2001. — 28 июля; Портал органов власти Чувашской Республики в сети Интернет www.cap.ru, 24.06.2016.

5. О государственных должностях Алтайского края : закон Алтайского края от 9 декабря 2005 г. № 120-ЗС (в ред. от 5 апреля 2016 г.) // Сборник законодательства Алтайского края. — 2005. — № 116. — Ч. 1; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 08.04.2016.

6. О государственных должностях Белгородской области и гарантиях деятельности лиц, их замещающих : закон Белгородской области от 22 марта 2007 г. № 105 (в ред. от 3 июня 2016 г.) // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. — 2007. — № 101; Вестник нормативных правовых актов Белгородской области : сайт www.zakon.belregion.ru, 03.06.2016.

7. О государственных должностях в Тюменской области : закон Тюменской области от 31 марта 2000 г. № 166 (в ред. от 7 июня 2016 г.) // Тюменские известия. — 2000. — № 64; Официальный портал органов государственной власти Тюменской области www.admtyumen.ru, 07.06.2016.

8. О государственных должностях Воронежской области : закон Воронежской области от 11 ноября 2009 г. № 133-ОЗ (в ред. от 8 апреля 2016 г.) // Молодой Коммунар. — 2009. — 14 нояб.; Официальный интернет-портал правовой информации www.publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/region36, 12.04.2016.

9. О государственных должностях Кабардино-Балкарской Республики : закон Кабардино-Балкарской Республики от 20 июня 2008 г. № 32-РЗ (в ред. от 17 мая 2016 г.) // Официальная Кабардино-Балкария. — 2008. — 27 июня; 2016. — 20 мая.

10. О государственных должностях Калининградской области : закон Калининградской области от 4 октября 2005 г. № 655 (в ред. от 11 апреля 2016 г.) // Российская газета (Запад России). — 2005. — 5 окт.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 15.04.2016.

11. О государственных должностях Кемеровской области и государственной гражданской службе Кемеровской области : закон Кемеровской области от 1 августа 2005 г. № 103-ОЗ (в ред. от 10 февраля 2016 г.) // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. — 2005. — № 39; Официальный интернет-портал правовой информации www.publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/region42, 11.02.2016.

12. О государственных должностях Кировской области : закон Кировской области от 6 июня 2007 г. № 132-ЗО (в ред. от 5 мая 2016 г.) // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. — 2007. — № 4 (73); Официальный информационный сайт Правительства Кировской области www.kirovreg.ru, 06.05.2016.

13. О государственных должностях Красноярского края : закон Красноярского края от 26 декабря 2006 г. № 21-5553 (в ред. от 9 апреля 2015 г.) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. — 2007. — № 3 (155).

14. О государственных должностях Ленинградской области : закон Ленинградской области от 16 декабря 2005 г. № 117-оз (в ред. от 12 ноября 2015 г.) // Вестник Законодательного собрания Ленинград-

ской области. — 2006. — Вып. 19; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 13.11.2015.

15. О государственных должностях Пензенской области : закон Пензенской области от 9 марта 2005 г. № 752-ЗПО (в ред. от 13 апреля 2016 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. — 2005. — № 24 (54); Пензенские губернские ведомости. — 2016. — 13 апр.

16. О государственных должностях Приморского края : закон Приморского края от 13 июня 2007 г. № 87-КЗ (в ред. от 11 мая 2016 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. — 2007. — № 21; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 13.05.2016.

17. О государственных должностях Республики Алтай : закон Республики Алтай от 14 мая 2008 г. № 49-РЗ (в ред. от 11 марта 2016 г.) // Сборник законодательства Республики Алтай. — 2008. — № 49 (55). — С. 3; Официальный портал Республики Алтай www.altai-republic.ru, 11.03.2016.

18. О государственных должностях Республики Дагестан : закон Республики Дагестан от 8 апреля 2008 г. № 18 (в ред. от 6 мая 2016 г.) // Собрание законодательства Республики Дагестан. — 2008. — № 7. — Ст. 234.

19. О государственных должностях Республики Татарстан : закон Республики Татарстан от 4 марта 2006 г. № 16-ЗРТ (в ред. от 10 июня 2016 г.) // Республика Татарстан. — 2006. — 7 марта; Официальный портал правовой информации Республики Татарстан pravo.tatarstan.ru, 10.06.2016.

20. О государственных должностях Республики Хакасия и государственной гражданской службе Республики Хакасия : закон Республики Хакасия от 28 февраля 2006 г. № 9-ЗРХ (в ред. от 5 февраля 2016 г.) // Вестник Хакасии. — 2006. — 9 марта; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 08.02.2016.

21. О государственных должностях Саратовской области : закон Саратовской области от 30 марта 2007 г. № 51-ЗСО (в ред. от 27 апреля 2016 г.) // Саратовская областная газета. — 2007. — 4 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 29.04.2016.

22. О государственных должностях Ульяновской области : закон Ульяновской области от 30 января 2006 г. № 06-ЗО (в ред. от 6 апреля 2016 г.) // Ульяновская правда. — 2006. — 1 февр.; 2016. — 12 апр.

23. О государственных должностях Ханты-Мансийского автономного округа — Югры : закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 24 октября 2005 г. № 89-оз (в ред. от 30 января 2016 г.) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. — 2005. — № 10. — Ст. 1110; 2016. — 31 янв.

24. О государственных должностях Ямало-Ненецкого автономного округа : закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 июня 2006 г. № 33-ЗАО (в ред. от 21 декабря 2015 г.) // Красный Север (спецвыпуск). — 2006. — 21 июля.

25. О депутате Ярославской областной Думы : закон Ярославской области от 11 ноября 2013 г. № 58-з (в ред. от 24 февраля 2016 г.) // Документ-Регион. — 2013. — 12 нояб.; 2016. — 26 февр.

26. О Кабинете Министров Чувашской Республики : закон Чувашской Республики от 30 апреля 2002 г. № 13 (в ред. от 24 июня 2016 г.) // Республика. — 2002. — 8 мая; Портал органов власти Чувашской Республики www.cap.ru, 24.06.2016.

27. О Курганской областной Думе : закон Курганской области от 14 февраля 1995 г. № 3 (в ред. от 1 марта 2016 г.) // Новый мир. — 1995. — 14 марта; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 09.03.2016.

28. О лицах, замещающих государственные должности Республики Калмыкия : закон Республики Калмыкия от 12 мая 2009 г. № 94-IV-З (в ред. от 20 ноября 2015 г.) // Хальмг Унн. — 2009. — 13 мая; 2015. — 21 нояб.

29. О лицах, замещающих государственные должности Самарской области : закон Самарской области от 9 февраля 2006 г. № 1-ГД (в ред. от 11 января 2016 г.) // Волжская коммуна. — 2006. — 14 февр.; Официальный сайт Правительства Самарской области www.pravo.samregion.ru, 11.01.2016.

30. О мерах по противодействию коррупции в Ярославской области : закон Ярославской области от 9 июля 2009 г. № 40-з (в ред. от 4 апреля 2016 г.) // Губернские вести. — 2009. — 13 июля; Документ-Регион. — 2016. — 8 апр.

31. О мерах по противодействию коррупционным проявлениям в Удмуртской Республике : закон Удмуртской Республики от 20 сентября 2007 г. № 55-РЗ (в ред. от 3 марта 2016 г.) // Собрание законодательства Удмуртской Республики. — 2007. — № 15; официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики www.udmurt.ru, 04.03.2016.

32. О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции : указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 29. — Ч. 2. — Ст. 4477.

33. О порядке освобождения от должности лиц, замещающих государственные должности Республики Крым, в связи с утратой доверия : закон Республики Крым от 27 апреля 2016 г. № 241-ЗРК/2016 // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. — 2016. — № 4.

34. О порядке освобождения от должности лиц, замещающих государственные должности Республики Тыва, в связи с утратой доверия : закон Республики Тыва от 1 июля 2014 г. № 2613 ВХ-I // Тувинская правда (приложение «Нормативные акты Республики Тыва»). — 2014. — 11 июля.

35. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Республики Ингушетия, в связи с утратой доверия : закон Республики Ингушетия от 26 декабря 2015 г. № 67-РЗ // Ингушетия. — 2015. — 29 дек.

36. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Мурманской области, в связи с утратой доверия : закон Мурманской области от 3 июля 2015 г. № 1887-01-ЗМО (в ред. от 8 октября 2015 г.) // Сборник нормативных правовых актов Губернатора Мурманской области, Правительства Мурманской области, иных исполнительных органов государственной власти Мурманской области. — 2015. — 7 июля; Мурманский Вестник. — 2015. — 15 окт.

37. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Ростовской области, в связи с утратой доверия : областной закон Ростовской области от 24 апреля 2015 г. № 344-ЗС // Собрание правовых актов Ростовской области. — 2015. — № 4.

38. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Республики Дагестан, в связи с утратой доверия : закон Республики Дагестан от 25 марта 2015 г. № 31 // Дагестанская правда. — 2015. — 28 марта.

39. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Тульской области, в связи с утратой доверия : закон Тульской области от 2 марта 2015 г. № 2263-ЗТО (в ред. от 25 сентября 2015 г.) // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации : сайт www.npatula.ru, 03.03.2015; 28.09.2015.

40. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Иркутской области, в связи с утратой доверия : закон Иркутской области от 30 декабря 2014 г. № 181-ОЗ (в ред. от 1 октября 2015 г.) // Областная. — 2014. — 31 дек.; Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. — 2015. — № 28. — Т. 1.

41. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Республики Марий Эл, в связи с утратой доверия : закон Республики Марий Эл от 29 декабря 2014 г. № 60-З // Официальный интернет-портал Республики Марий Эл (марийэл.рф), 29.12.2014.

42. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Краснодарского края, в связи с утратой доверия : закон Краснодарского края от 3 октября 2014 г. № 3036-КЗ (в ред. от 23 июля 2015 г.) // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. — 2014. — № 22 (211); Официальный интернет-портал правовой информации www.publication.pravo.gov.ru, 30.07.2015.

43. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Амурской области, в связи с утратой доверия : закон Амурской области от 1 октября 2014 г. № 408-ОЗ // Амурская правда. −2014. — 10 окт.

44. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Смоленской области, в связи с утратой доверия : закон Смоленской области от 26 сентября 2014 г. № 112-з (в ред. от 25 февраля 2016 г.) // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. — 2014. — № 8. — Ч. III; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 26.02.2016.

45. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Забайкальского края, в связи с утратой доверия : закон Забайкальского края от 28 июля 2014 г. № 1027-ЗЗК // Забайкальский рабочий. — 2014. — 4 авг.

46. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Республики Бурятия, в связи с утратой доверия : закон Республики Бурятия от 4 июля 2014 г. № 606-V // Бурятия (прил. «Официальный вестник»). — 2014. — 11 июля.

47. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Брянской области, в связи с утратой доверия : закон Брянской области от 5 февраля 2014 г. № 2-З // Официальная Брянщина. — 2014. — № 2.

48. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Сахалинской области, в связи с утратой доверия : закон Сахалинской области от 27 декабря 2013 г. № 131-ЗО (в ред. от 10 апреля 2014 г.) // Губернские ведомости. — 2013. — 31 дек.; 2014. — 12 апр.

49. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Орловской области, в связи с утратой доверия : закон Орловской области от 25 декабря 2013 г. № 1580-ОЗ (в ред. от 1 февраля 2016 г.) // Орловская правда. — 2013. — 27 дек.; 2016. — 2 февр.

50. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Псковской области, в связи с утратой доверия : закон Псковской области от 7 ноября 2013 г. № 1320-ОЗ // Псковская правда. — 2013. — 12 нояб.

51. О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Калужской области, в связи с утратой доверия : закон Калужской области от 4 июня 2012 г. № 288-ОЗ (в ред. от 30 сентября 2013 г.) // Весть. — 2012. — 8 июня; Собрание НПА органов государственной власти Калужской области. — 2013. — № 37.

52. О порядке увольнения (освобождения от должности, прекращения полномочий) лиц, замещающих государственные должности Липецкой области, в связи с утратой доверия : закон Липецкой области от 26 декабря 2014 г. № 361-ОЗ (в ред. от 15 июня 2015 г.) // Липецкая газета. — 2015. — 14 янв.; 2015. — 24 июня.

53. О Правительстве Оренбургской области : закон Оренбургской области от 16 ноября 2009 г. № 3223/740-IV-ОЗ (в ред. от 2 марта 2016 г.) // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. — 2009. — 21 окт.; Оренбуржье. — 2016. — 10 марта.

54. О Правительстве Республики Бурятия : закон Республики Бурятия от 21 июня 1995 г. № 140-I (в ред. от 4 марта 2016 г.) // Бурятия. — 1995. — 15 июля; Официальный интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 09.03.2016.

55. О Правительстве Республики Мордовия : закон Республики Мордовия от 12 ноября 2001 г. № 42-З (в ред. от 2 марта 2016 г.) // Известия Мордовии. — 2001. — 13 нояб.; 2016. — 3 марта.

56. О Правительстве Республики Саха (Якутия) : конституц. Закон Республики Саха (Якутия) от 15 февраля 1995 г. № 51-I (в ред. от 9 октября 2014 г.) // Якутские ведомости. — 1995. — 3 марта; Ил Тумэн. — 2014. — 31 окт.

57. О Правительстве Республики Северная Осетия — Алания : конституц. Закон Республики Северная Осетия — Алания от 28 мая 1998 г. № 6-З (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // Северная Осетия. — 1998. — 3 нояб.; 2016. — 27 янв.

58. О правовом положении лиц, замещающих государственные должности в Тамбовской области : закон Тамбовской области от 1 июля 2011 г. № 18-З (в ред. от 9 марта 2016 г.) // Тамбовская жизнь (спецвыпуск). — 2011. — № 8; 2016. — 15 марта.

59. О правовом статусе лиц, замещающих государственные должности Новосибирской области : закон Новосибирской области от 11 мая 2000 г. № 95-ОЗ (в ред. от 5 мая 2016 г.) // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. — 2000. — № 19; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 05.05.2016.

60. О противодействии коррупции в Астраханской области : закон Астраханской области от 28 мая 2008 г. № 23/2008-ОЗ (в ред. от 28 апреля 2016 г.) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. — 2008. — № 27; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 29.04.2016.

61. О противодействии коррупции в городе Севастополе : закон г. Севастополя от 11 июня 2014 г. № 30-ЗС (в ред. от 4 мая 2016 г.) // Севастопольские известия. — 2014. — 18 июня; Официальный интернет-портал правовой информации www.publication.pravo.gov.ru, 05.05.2016.

62. О противодействии коррупции в Курганской области : закон Курганской области от 3 марта 2009 г. № 439 (в ред. от 1 марта 2016 г.) // Новый мир — документы. — 2009. — 11 марта; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 09.03.2016.

63. О противодействии коррупции в органах государственной власти Псковской области и органах местного самоуправления : закон Псковской области от 17 июля 2008 г. № 784-ОЗ (в ред. от 8 февраля 2016 г.) // Псковская правда. — 2008. — 24 июля; 2016. — 12 февр.

64. О противодействии коррупции в Республике Алтай : закон Республики Алтай от 5 марта 2009 г. № 1-РЗ (в ред. от 11 марта 2016 г.) // Сборник законодательства Республики Алтай. — 2009. — № 57 (63). — С. 4; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 16.03.2016.

65. О противодействии коррупции в Республике Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 4 марта 2009 г. № 8-РЗ (в ред. от 28 марта 2016 г.) // Ингушетия. — 2009. — 12 марта; 2016. — 9 апр.

66. О противодействии коррупции в Республике Коми : закон Республики Коми от 29 сентября 2008 г. № 82-РЗ (в ред. от 5 мая 2016 г.) // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. — 2008. — № 9 (1). — Ст. 405; 2016. — № 10. — Ст. 7.

67. О противодействии коррупции в Республике Саха (Якутия) : закон Республики Саха (Якутия) от 19 февраля 2009 г. 668-З № 227-IV (в ред. от 14 марта 2016 г.) // Якутские ведомости (прил. к газете «Якутия»). — 2009. — 25 марта; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 18.03.2016.

68. О противодействии коррупции в Челябинской области : закон Челябинской области от 29 января 2009 г. № 353-ЗО (в ред. от 2 марта 2016 г.) // Южноуральская панорама. — 2009. — 13 февр.; 2016. — 5 марта.

69. О противодействии коррупции в Чеченской Республике : закон Чеченской Республики от 21 мая 2009 г. № 36-РЗ (в ред. от 17 января 2016 г.) // Вести Республики. — 2009. — 10 июня; 2016. — 9 февр.

70. О противодействии коррупции во Владимирской области: закон Владимирской области от 10 ноября 2008 г. № 181-ОЗ (в ред. от 2 июня 2016 г.) // Владимирские ведомости. — 2008. — 19 нояб.; 2016. — 4 июня.

71. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 15 февраля 2016 г. № 24-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 52. — Ч. 1. — Ст. 6228; 2016. — № 7. — Ст. 912.

72. О статусе депутата Волгоградской областной Думы : закон Волгоградской области от 8 ноября 1994 г. № 12-ОД (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // Волгоградская правда. — 1994. — 17 нояб.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 31.12.2015.

73. О статусе депутата Законодательного Собрания Пензенской области : закон Пензенской области от 28 июня 2005 г. № 829-ЗПО (в ред. от 18 февраля 2016 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. — 2005. — № 26 (56). — Ч. 1; Пензенские губернские ведомости. — 2016. — 24 февр.

74. О статусе депутата Калининградской областной Думы : закон Калининградской области от 18 сентября 1995 г. № 21 (в ред. от 12 мая 2016 г.) // Янтарный край. — 1996. — 17 янв.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 19.05.2016.

75. О статусе депутата Мурманской областной Думы : закон Мурманской области от 12 октября 1995 г. № 9-02-ЗМО (в ред. от 10 мая 2016 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 11.05.2016.

76. О статусе депутата Парламента Республики Северная Осетия — Алания : закон Республики Северная Осетия — Алания от 14 июля 2008 г. № 34-РЗ (в ред. от 7 июля 2014 г.) // Северная Осетия. — 2008. — 23 июля; 2014. — 5 авг.

77. О статусе депутата Собрания депутатов Ненецкого автономного округа : закон Ненецкого автономного округа от 10 января 1996 г. № 15-ОЗ (в ред. от 11 марта 2016 г.) // Няръяна-Вындер. — 1996. — 6 февр.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 15.03.2016.

78. О статусе и социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности : закон Тверской области от 25 февраля 2005 г. № 16-ЗО (в ред. от 7 апреля 2016 г.) // Тверские ведомости. — 2005. — 4—10 марта; 2016. — 13—19 апр.

79. О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области : закон Архангельской области от 20 мая 2009 г. № 30-3-ОЗ (в ред. от 24 февраля 2016 г.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов. — 2009. — № 3; 2016. — № 23.

80. О статусе лиц, замещающих государственные должности Карачаево-Черкесской Республики : закон Карачаево-Черкесской Республики от 25 июля 2008 г. № 61-РЗ (в ред. от 24 февраля 2016 г.) // День Республики. — 2008. — 31 июля; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 26.02.2016.

81. О статусе лиц, замещающих государственные должности Ненецкого автономного округа : закон Ненецкого автономного округа от 6 января 2005 г. № 538-ОЗ (в ред. от 11 марта 2016 г.) // Няръяна вындер. — 2005. — 2 февр.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 15.03.2016.

82. О Счетной палате Чукотского автономного округа : закон Чукотского автономного округа от 30 июня 1998 г. № 36-ОЗ (в ред. от 6 июня 2016 г.) // Ведомости. — 1998. — 28 авг.; 2016. — 10 июня.

83. О Счетной палате Ямало-Ненецкого автономного округа: закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 21 декабря 2015 г. № 138-ЗАО // Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. — 2015. — № 10-1.

84. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 2 июня 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005; 2016. — № 23. — Ст. 3283.

85. Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе : закон Ненецкого автономного округа от 15 июля 2013 г. № 67-оз (в ред. от 25 декабря 2015 г.) // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. — 2013. — № 27 (232); Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 28.12.2015.

86. Об Уполномоченном по правам ребенка в Чукотском автономном округе : закон Чукотского автономного округа от 31 мая 2016 г. № 54-ОЗ // Ведомости. — 2016. — 3 июня.

ББК 67.400

М.А. Гребенюк

Порядок регулирования отдельных элементов правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации

В статье представлены результаты анализа регионального законодательства, проведенного в целях изучения применяемых в субъектах Российской Федерации процедур внесения изменений в правовые акты и ведения государственного учета правовых актов. Выработаны предложения по совершенствованию порядка внесения изменений в правовые акты субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: *компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации; внесение изменений в правовые акты; государственный учет правовых актов.*

В большинстве субъектов Российской Федерации (Республика Адыгея, Краснодарский край, Новосибирская, Омская, Тамбовская области и др.) приняты законы, которые устанавливают порядок осуществления правотворческой деятельности. Но несмотря на достаточное правовое регулирование, некоторые элементы правотворческого процесса в законодательстве субъектов Российской Федерации не нашли своего полного отражения. Вследствие этого на правоприменительном уровне возникают вопросы при внесении изменений в правовые акты: ликвидированных либо реорганизованных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, должностных лиц этих органов; лиц, занимающих аналогичные должности; исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при изменении структуры исполнительных органов.

Анализ региональных законов свидетельствует, что порядок внесения изменений в правовые акты регулируется в законодательстве лишь небольшой части субъектов Российской Федерации, при этом единый подход в правовом регулировании отсутствует.

Во-первых, в ряде субъектов Российской Федерации предусмотрена процедура внесения изменений в правовые акты.

Так, в Оренбургской области [15, ст. 56], Республике Алтай [6, ст. 40], Кабардино-Балкарской Республике [13, ст. 59] установлено, что изменения, вносимые в правовой акт, оформляются правовым актом того же вида, в каком принят основной (изменяемый) правовой акт, если иное не установлено федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации.

В законах некоторых субъектов Российской Федерации порядок внесения изменений в правовые акты содержит дополнительные особенности. В законе города федерального значения Москвы [14, ст. 23] содержится положение о том, что в правовой акт вносятся изменения правовым актом того же вида и того же органа государственной власти (должностного лица), принявшего (издавшего) правовой акт, в который необходимо внести изменения, если иной порядок не предусмотрен изменяемым правовым актом. В законе Новосибирской области [5, ст. 30] предусмотрено, что изменение или отмена нормативных правовых актов Правительства области, областных исполнительных органов государственной власти, их отдельных положений осуществляется органом государственной власти, принявшим данный нормативный правовой акт, либо Губернатором области.

Во-вторых, в законах субъектов Российской Федерации определен порядок внесения изменений и дополнений, а также признания утратившими силу правовых актов, изданных реорганизованными либо ликвидированными органами государственной власти.

Право на совершение перечисленных действий предоставляется следующим субъектам:

— органу государственной власти, к компетенции которого на день возникновения такой необходимости относится решение вопросов, урегулированных в соответствующем

нормативном правовом акте [19, п. 70 Правил юридико-технического оформления проектов правовых актов];

— правопреемнику или соответствующему уполномоченному на то государственному органу [18, ст. 54];

— правопреемнику при реорганизации нормотворческого органа; органу исполнительной власти, которому переданы полномочия при упразднении органа; если полномочия не переданы иному органу исполнительной власти, то Администрации субъекта Российской Федерации [2, ст. 34];

— правопреемнику при реорганизации; при ликвидации или реорганизации, при которой правопреемник не наделяется правом принимать (издавать) соответствующие правовые акты — вышестоящему либо иному уполномоченному Правительством субъекта Российской Федерации органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации (должностному лицу); при этом изменение статуса органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (должностного лица), который принимает (издает) соответствующие правовые акты, не влечет прекращения действия ранее принятых (изданных) правовых актов [14, ст. 33];

— правопреемнику органа или вышестоящему органу либо органу, принявшему решение о ликвидации или реорганизации правотворческого органа [13, ст. 83-1];

— правопреемнику или, в случае его отсутствия, вышестоящему органу; в случае перераспределения функций между органами исполнительной власти — органу исполнительной власти, к компетенции которого на день возникновения такой необходимости относится решение вопросов, урегулированных в соответствующих нормативных правовых актах [9, ст. 40].

Из анализа законодательных актов субъектов Российской Федерации можно сделать вывод о том, что предпосылкой принятия правового акта, внесения в него изменений, признания утратившим силу является наличие компетенции правотворческого субъекта на совершение этих действий.

Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц устанавливается нормативными правовыми актами. При этом компетенция органа государственной власти, должностного лица всегда закрепляется независимо от персонального состава органа государственной власти либо конкретного лица, замещающего соответствующую должность.

В законах субъектов Российской Федерации о правотворческой деятельности обычно предусмотрено, в каких формах органы государственной власти и должностные лица могут реализовать принадлежащие полномочия, т. е. определены виды принимаемых ими правовых актов.

Из этого следует, что право на принятие правового акта правотворческим органом обеспечивается двумя предпосылками — компетенцией по регулированию определенного круга общественных отношений и видом правового акта, в форме которого эти общественные отношения допустимо регулировать.

На основании изложенного представляется, что изменение структуры исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации — переименование, реорганизация, ликвидация, создание новых органов государственной власти, перераспределение полномочий между ними, ликвидация государственной должности — не влекут автоматически утрату силы правовых актов, изданных ранее этими органами, должностными лицами; правовые акты продолжают действовать в том же порядке и могут быть изменены органами государственной власти, должностными лицами, наделенными соответствующей компетенцией на день внесения в них изменений. Также и перераспределение полномочий между лицами, замещающими аналогичные должности, прекращение полномочий по изданию правовых актов у лиц, принявших правовые акты, не препятствуют внесению изменений в эти правовые акты другими лицами, замещающими аналогичные должности, при наличии у них соответствующей компетенции.

Ввиду этого является нецелесообразным признание утратившими силу правовых актов, изданных переименованными органами исполнительной власти, и последующее принятие вновь образованным исполнительным органом государственной власти нового правового акта идентичного первоначальному с тем же предметом правового регулирования.

Как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации в структуре органов исполнительной власти периодически происходят преобразования, в результате которых полномочия, в том числе по правовому регулированию общественных отношений, перераспределяются между указан-

ными органами. Например, на федеральном уровне правовые акты, ранее изданные ликвидированными либо реорганизованными органами, продолжают действовать и после ликвидации либо реорганизации соответствующих органов в случае их актуальности и соответствия действующему законодательству. Изменения и дополнения в них вносятся органами исполнительной власти, к которым перешли полномочия по регулированию соответствующего круга общественных отношений в порядке правопреемства.

На основании вышеизложенного представляется необходимым предусматривать в законах субъектов Российской Федерации общее правило о том, что изменения в правовые акты вносятся правовым актом того же вида, в форме которого был принят изменяемый правовой акт.

Это положение не только установит общее правило о порядке внесения изменений в правовые акты, но и позволит разграничить компетенцию правотворческого органа, который наделен правом принимать как нормативные, так и ненормативные правовые акты. Предложенное правило решит также вопрос внесения изменений в правовые акты лиц, замещающих аналогичные должности.

Вместе с тем общее правило о порядке внесения изменений в правовые акты не может быть применимо при правопреемстве органов государственной власти, а также в случаях, когда орган государственной власти исключен из системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации (должность исключена из перечня государственных должностей субъекта Российской Федерации) без правопреемства. Перечисленные ситуации требуют специального правового регулирования.

Выше было установлено, что предпосылкой для внесения изменений в правовые акты, признания их утратившими силу независимо от того, каким субъектом правовой акт был принят, является наличие компетенции. В связи с этим может быть закреплено правило о том, что в случае правопреемства между органами государственной власти изменения в правовой акт вносятся правовым актом правопреемника органа государственной власти, а в отсутствие правопреемства — правовым актом органа государственной власти, который обладает компетенцией по принятию соответствующего правового акта на день его принятия.

Это правило может быть также применимо и к правовым актам, которые к моменту возникновения потребности внесения изменений в них уже не входят в систему правовых актов субъекта Российской Федерации.

При регулировании порядка внесения изменений в правовые акты необходимо также учитывать тот факт, что перераспределение полномочий в системе исполнительных органов государственной власти может повлечь переход компетенции по отдельным вопросам правового регулирования (по которым правовые акты уже приняты) как от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации к иным исполнительным органам государственной власти (например, министерствам, комитетам, агентствам и т. д.), так и наоборот, от иных исполнительных органов государственной власти к высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации.

В этой связи необходимо предусмотреть следующее. Для первого случая, когда полномочия переходят от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации к иным исполнительным органам государственной власти, представляется целесообразным руководствоваться положением о том, что иные исполнительные органы государственной власти в случае правопреемства вправе вносить изменения только в правовые акты соответствующего вида, т. е. в правовые акты иных исполнительных органов государственной власти. Это положение исключит ситуации внесения изменений в правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации правовыми актами иных исполнительных органов государственной власти. Представляется, что в таких случаях изменение правового регулирования в установленной сфере возможно только посредством принятия нового правового акта.

Во втором случае, когда полномочия в результате правопреемства переходят от иных исполнительных органов государственной власти к высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации, препятствий для внесения изменений правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в правовые акты иных исполнительных органов государственной власти нет.

Таким образом, применение в правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации общего и специального правил, изложенных выше, позволит упорядочить процедуру внесения изменений в правовые акты и решить проблемы, возникающие в связи с необходимостью изменения правовых актов, изданных ликвидированными либо реорганизованными органами государственной власти, а также правовых актов, изданных должностными лицами исполнительных органов государственной власти. Это также позволит устранить коллизии на правоприменительном уровне, и внесение изменений в правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации будет осуществляться единообразно.

Еще одним важным элементом правотворческой деятельности является государственный учет правовых актов субъектов Российской Федерации. Как процедура внесения изменений в правовые акты, так и порядок ведения государственного учета правовых актов в субъектах Российской Федерации регулируется по-разному.

В законах большинства субъектов Российской Федерации (республики Ингушетия, Хакасия, Брянская, Курганская, Свердловская области и др.) порядок ведения государственного учета не устанавливается, и в нормах статей о государственном учете определен только орган государственной власти, уполномоченный принять правовой акт, которым соответствующая процедура должна регулироваться. Как правило, уполномоченными органами являются высшее должностное лицо, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации либо каждый из правотворческих органов.

Например, в Республике Хакасия [11, ст. 43] и Курганской области [4, ст. 12] предусмотрено, что порядок учета законов и постановлений законодательного (представительного) органа государственной власти определяется законодательным (представительным) органом государственной власти; порядок учета нормативных правовых актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти и иных органов исполнительной власти — высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации; в Брянской области — положением, утверждаемым областной Думой по представлению Губернатора Брянской области [1, ст. 42]; в Республике Ингушетия — Правительством Республики Ингушетия [8, ст. 49].

Напротив, в некоторых субъектах Российской Федерации модель ведения государственного учета правовых актов и уполномоченные на ведение учета органы государственной власти определены непосредственно в законах.

Так, в одних субъектах Российской Федерации представлена децентрализованная модель ведения государственного учета правовых актов. В Ханты-Мансийском автономном округе [12, ст. 61], Республике Тыва [10, ст. 35], Карачаево-Черкесской Республике [3, ст. 53] ведение учета правовых актов осуществляется правотворческими органами; в Тамбовской области [17, ст. 38] законы, подписанные Главой Администрации области, подлежат регистрации путем присвоения регистрационного номера и государственному учету в Администрации области, а учет иных правовых актов каждого вида определяется издающими их органами.

В других субъектах Российской Федерации ведение государственного учета правовых актов осуществляется одним субъектом: в Республике Саха (Якутия) [16, ст. 20] — органом или учреждением, определяемым Правительством; в Республике Башкортостан [7, ст. 49] — уполномоченным органом исполнительной власти республики в области ведения регистров правовых актов.

В Республике Алтай [6, ст. 43] закреплена альтернативная модель и установлено, что государственный учет проводится органами государственной власти, их принявшими, либо уполномоченными ими органами и организациями.

Таким образом, порядок ведения государственного учета может быть урегулирован как в законе, так и в ином нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации. Анализ региональных законов показал, что при регулировании порядка ведения государственного учета правовых актов целесообразно исходить из следующего. Независимо от того используется в субъекте Российской Федерации централизованная или децентрализованная модель ведения государственного учета, все элементы порядка государственного учета, такие как сбор и регистрация правовых актов, хранение текстов правовых актов, источников их официального опубликования должны выполняться единообразно независимо от вида правового акта и субъекта, ответственного за осуществление государственного учета правовых актов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области : закон Брянской области от 3 ноября 1997 г. № 28-З (в ред. от 5 апреля 2016 г.) // Брянские известия. — 1997. — 18 нояб.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 05.04.2016.

2. О нормативных правовых актах Волгоградской области : закон Волгоградской области от 9 декабря 2014 г. № 169-ОД (в ред. от 16 июня 2016 г.) // Волгоградская правда. — 2014. — 17 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 20.06.2016.

3. О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики : закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ (в ред. от 18 апреля 2016 г.) // День Республики. — 2002. — 10 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 22.04.2016.

4. О нормативных правовых актах Курганской области : закон Курганской области от 8 октября 2004 г. № 444 (в ред. от 27 февраля 2015 г.) // Новый мир. — 2004. — 23 окт.; 2015. — 13 марта.

5. О нормативных правовых актах Новосибирской области : закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 80-ОЗ (в ред. от 5 мая 2016 г.) // Советская Сибирь. — 2007. — 10 янв.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 05.05.2016.

6. О нормативных правовых актах Республики Алтай : закон Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 18-РЗ (в ред. от 24 июня 2016 г.) // Звезда Алтая. — 2008. — 18 марта; 2016. — 8 июля.

7. О нормативных правовых актах Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 г. № 42-з (в ред. от 23 мая 2016 г.) // Советская Башкирия. — 1996. — 27 авг.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 31.05.2016.

8. О нормативных правовых актах Республики Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 г. № 29-РЗ (в ред. от 23 мая 2016 г.) // Ингушетия. — 2000. — 12 янв.; 2016. — 25 мая.

9. О нормативных правовых актах Республики Карелия : закон Республики Карелия от 4 июля 2012 г. № 1619-ЗРК (в ред. от 31 мая 2016 г.) // Карелия. — 2012. — 12 июля; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 01.06.2016.

10. О нормативных правовых актах Республики Тыва : закон Республики Тыва от 8 мая 2013 г. № 1852 ВХ-I // Нормативные правовые акты Республики Тыва. — 2013. — № 24 (122).

11. О нормативных правовых актах Республики Хакасия : закон Республики Хакасия от 11 марта 2015 г. № 18-ЗРХ (в ред. от 12 мая 2016 г.) // Хакасия. — 2015. — 14 марта; 2016. — 20 мая.

12. О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа : закон Ханты-Мансийского автономного округа от 25 февраля 2003 г. № 14-оз (в ред. от 31 марта 2016 г.) // Новости Югры. — 2003. — 7 марта; 2016. — 22 апр.

13. О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике : закон Кабардино-Балкарской Республики от 3 августа 2002 г. № 52-РЗ (в ред. от 12 января 2016 г.) // Кабардино-Балкарская правда. — 2002. — 9 авг.; Официальная Кабардино-Балкария. — 2016. — 15 янв.

14. О правовых актах города Москвы : закон г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 (в ред. от 25 июня 2014 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2009. — № 41; 2014. — № 39.

15. О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области : закон Оренбургской области от 14 марта 2002 г. № 455/380-II-ОЗ (в ред. от 27 июня 2016 г.) // Южный Урал. — 2002. — 23 марта; Оренбуржье. — 2016. — 30 июня.

16. О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия) : закон Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 г. № 98-З № 199-III (в ред. от 15 июня 2016 г.) // Якутские ведомости. — 2004. — 17 янв.; 2016. — 28 июня.

17. О правовых актах Тамбовской области : закон Тамбовской области от 23 июня 2006 г. № 51-З (в ред. от 4 июля 2016 г.) // Тамбовская жизнь. — 2006. — 7 июля; 2016. — 12 июля.

18. О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края : закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ (в ред. от 29 апреля 2016 г.) // Кубанские новости. — 1995. — 21 июня; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 04.05.2016.

19. О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области : закон Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ (в ред. от 1 июля 2016 г.) // Орловская правда. — 2003. — 18 апр.; 2016. — 5 июля.

ББК 67.401.011

Е.И. Старовойтова, кандидат юридических наук
И.С. Суркова, кандидат юридических наук

Особенности закрепления в региональном законодательстве права высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на подписание договоров, заключаемых от имени высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации

В статье проведен анализ основных моделей закрепления права высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, не являющегося руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на подписание договоров, заключаемых от имени высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Даны рекомендации по изменению законодательства Иркутской области.

Ключевые слова: *высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; договоры (соглашения).*

Согласно части 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации [1] система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [13].

Статьей 17 данного Федерального закона определено, что в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В законодательстве ряда субъектов Российской Федерации, в которых должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации разделены, за высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации закреплено право подписывать договоры и соглашения от имени высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что закрепление указанного права за высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации осуществляется в рамках двух основных моделей.

Первая модель основывается на том, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом непосредственное руководство высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется его председателем.

Согласно пункту 1 статьи 6 Закона Пензенской области от 22 декабря 2005 года № 906-ЗПО «О Правительстве Пензенской области» [8] Губернатор Пензенской области является

высшим должностным лицом Пензенской области и возглавляет Правительство Пензенской области. При этом, как следует из пункта 2 части 3 статьи 6, статьи 7 указанного Закона, в состав Правительства Пензенской области также входит Председатель Правительства Пензенской области, назначаемый на должность Губернатором Пензенской области с согласия Законодательного Собрания Пензенской области. Вместе с тем полномочие по подписанию актов Правительства Пензенской области закреплено за Губернатором Пензенской области (пункт 7 части 3 статьи 6 Закона Пензенской области «О Правительстве Пензенской области»).

В соответствии с частью 1 статьи 4 Закона Республики Мордовия от 12 ноября 2001 года № 42-З «О Правительстве Республики Мордовия» [9] Глава Республики Мордовия возглавляет Правительство Республики Мордовия. Согласно пункту 1 части 2 указанной статьи Глава Республики Мордовия назначает по согласованию с Государственным Собранием Республики Мордовия Председателя Правительства Республики Мордовия. Между тем, в пункте 13 части 2 данной статьи указано, что Глава Республики Мордовия подписывает договоры и соглашения, заключаемые Правительством Республики Мордовия. Указом Главы Республики Мордовия от 14 ноября 2002 года № 152-УГ «О порядке осуществления полномочий по руководству деятельностью Правительства Республики Мордовия» [3] Председателю Правительства Республики Мордовия передано право осуществлять, наряду с Главой Республики Мордовия, полномочия по руководству деятельностью Правительства Республики Мордовия, в том числе подписывать договоры и соглашения от имени Правительства Республики Мордовия.

Отдельно следует обратить внимание на то, что в рамках данной модели право на подписание договоров (соглашений) от имени высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть закреплено за высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации подзаконным актом.

Уставом Ярославской области [15] установлено, что Руководителем Правительства Ярославской области является Губернатор Ярославской области. Правительство Ярославской области состоит из Председателя Правительства Ярославской области, заместителей Председателя Правительства Ярославской области и иных членов Правительства Ярославской области (части 1, 2 статьи 46). В соответствии с пунктом 16.1 Регламента Правительства Ярославской области, утвержденного Указом Губернатора Ярославской области от 23 сентября 2015 года № 541 [14], от имени Правительства Ярославской области договоры (соглашения) подписываются Губернатором Ярославской области, Председателем Правительства Ярославской области, заместителями Губернатора Ярославской области, заместителями Председателя Правительства Ярославской области в соответствии с распределением должностных полномочий между ними, начальником управления государственной службы и кадровой политики Правительства Ярославской области, управляющим делами Правительства Ярославской области, а также иными лицами на основании указа, распоряжения либо доверенности на право подписания договора (соглашения).

Вторая модель, используемая в законодательстве субъектов Российской Федерации при закреплении права на подписание договоров (соглашений), заключаемых от имени высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, за высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, основывается на том, что указанное право предоставляется высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации без соотносимости с его полномочиями по руководству высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Законом Архангельской области от 20 мая 2009 года № 19-3-ОЗ «О Правительстве Архангельской области и иных исполнительных органах государственной власти Архангельской области» [5] установлено, что Правительство Архангельской области возглавляется первым заместителем Губернатора Архангельской области — Председателем Правительства Архангельской области (пункт 1 статьи 16). В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 8 Закона Архангельской области от 14 марта 2007 года № 320-16-ОЗ «О договорах и соглашениях Архангельской области» [2] соглашения Архангельской области, заключаемые от имени Правительства Архангельской области, подписываются первым заместителем Губернатора Архангельской области — Председателем Правительства Архангельской области. Губернатор Архангельской области

вправе подписывать соглашения Архангельской области, заключаемые от имени Правительства Архангельской области.

В рамках данной модели право подписывать договоры (соглашения), заключаемые от имени высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, может быть закреплено за высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации подзаконным актом.

В соответствии со статьей 3, частью 2 статьи 5 Уставного закона Калининградской области от 12 октября 2011 года № 42 «О Правительстве Калининградской области» [7] в состав Правительства Калининградской области входит Председатель Правительства Калининградской области, назначаемый на должность Губернатором Калининградской области с согласия Калининградской областной Думы. Вместе с тем в Регламенте Правительства Калининградской области, утвержденном постановлением Правительства Калининградской области от 24 июня 2011 года № 450 [12], закреплено, что договоры, заключаемые Губернатором от имени Калининградской области, а также от имени Правительства Калининградской области, подписываются Губернатором Калининградской области или лицом, исполняющим его обязанности. Передача полномочий на подписание договоров членам Правительства Калининградской области и иным должностным лицам органов исполнительной власти Калининградской области осуществляется на основании доверенности, оформленной в соответствии с порядком, установленным действующим законодательством (пункты 374, 375).

Конституционным законом Республики Саха (Якутия) от 15 февраля 1995 года З № 51-I «О Правительстве Республики Саха (Якутия)» [10] определено, что в состав Правительства республики входят: Председатель Правительства Республики Саха (Якутия), первые заместители и заместители Председателя Правительства Республики Саха (Якутия), министры, председатели государственных комитетов. Председатель Правительства Республики Саха (Якутия) назначается на должность Главой Республики Саха (Якутия) с согласия Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) (часть 1 статьи 4, часть 1 статьи 5). Кроме того, согласно части 4 статьи 24 указанного Закона Председатель Правительства Республики Саха (Якутия) подписывает правовые акты, договоры (соглашения), исходящие от имени Правительства республики, а на время своего отсутствия имеет право поручить исполнение обязанностей Председателя Правительства Республики Саха (Якутия) одному из своих заместителей. Вместе с тем Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 2011 года № 569 «О Порядке работы с договорами и соглашениями, заключаемыми Главой Республики Саха (Якутия), Правительством Республики Саха (Якутия)» [4] перечень приведенных субъектов, имеющих право подписывать договоры (соглашения), заключаемые от имени Правительства Республики Саха (Якутия), расширен. Так, согласно пункту 2.7 Порядка работы с договорами и соглашениями, заключаемыми Главой Республики Саха (Якутия), Правительством Республики Саха (Якутия), право заключать (подписывать) соглашение (договор) от имени Правительства Республики Саха (Якутия) имеют Глава Республики Саха (Якутия) и Председатель Правительства Республики Саха (Якутия). Первый заместитель Председателя Правительства Республики Саха (Якутия) и заместители Председателя Правительства Республики Саха (Якутия) могут заключать (подписывать) соглашения (договоры) от имени Правительства Республики Саха (Якутия) на основании поручения Председателя Правительства Республики Саха (Якутия) в соответствии с выданной доверенностью.

Вышеизложенное позволяет констатировать, что субъекты Российской Федерации закрепляют право подписывать договоры (соглашения), заключаемые от имени высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, за высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации как в случае, когда высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, так и в случае, когда данный орган непосредственно возглавляется руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Следует отметить, что данное право может быть закреплено как законом субъекта Российской Федерации, так и подзаконным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

На основе проанализированного опыта закрепления права высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, не явля-

ющегося руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, подписывать договоры, заключаемые от имени высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, предлагается закрепить указанное право и за Губернатором Иркутской области следующим образом:

1) внести изменение в часть 2 статьи 10 Закона Иркутской области от 18 ноября 2009 года № 82/48-оз «О Правительстве Иркутской области» [6], дополнив ее пунктом 8^1 следующего содержания:

«8^1) вправе подписывать договоры и соглашения, заключаемые от имени Правительства Иркутской области;»;

2) внести изменение в пункты 189, 190 Регламента Правительства Иркутской области, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 1 июня 2016 года № 334-пп [11], дополнив их перед словами «первым заместителем Губернатора Иркутской области — Председателем Правительства Иркутской области» словами «Губернатором Иркутской области».

Внесение указанных изменений в законодательство Иркутской области позволит эффективнее взаимодействовать с иными субъектами общественных отношений, а также обеспечит более высокий уровень гарантий исполнения принятых обязательств по договорам (соглашениям), заключаемым от имени Правительства Иркутской области.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

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

2. О договорах и соглашениях Архангельской области : закон Архангельской области от 14 марта 2007 г. № 320-16-ОЗ (в ред. от 25 марта 2016 г.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов. — 2007. — № 16; 2016. — № 24.

3. О порядке осуществления полномочий по руководству деятельностью Правительства Республики Мордовия : указ Главы Республики Мордовия от 14 ноября 2002 г. № 152-УГ // Известия Мордовии. — 2002. — 15 нояб.

4. О Порядке работы с договорами и соглашениями, заключаемыми Главой Республики Саха (Якутия), Правительством Республики Саха (Якутия) : указ Президента Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 2011 г. № 569 (в ред. от 24 ноября 2014 г.) // Якутские ведомости. — 2011. — 9 апр.; 2014. — 29 нояб.

5. О Правительстве Архангельской области и иных исполнительных органах государственной власти Архангельской области : закон Архангельской области от 20 мая 2009 г. № 19-3-ОЗ (в ред. от 1 июля 2016 г.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов. — 2009. — № 3; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 05.06.2016.

6. О Правительстве Иркутской области : закон Иркутской области от 18 ноября 2009 г. № 82/48-ОЗ (в ред. от 22 апреля 2016 г.) // Областная. — 2009. — 27 нояб.; 2016. — 11 мая.

7. О Правительстве Калининградской области : уставный закон Калининградской области от 12 октября 2011 г. № 42 (в ред. от 11 апреля 2016 г.) // Комсомольская правда — Калининград. — 2011. — 22 окт.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 22.06.2016.

8. О Правительстве Пензенской области : закон Пензенской области от 22 декабря 2005 г. № 906-ЗПО (в ред. от 11 июля 2016 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. — 2006. — № 30 (60) (ч. 1); Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 02.07.2016.

9. О Правительстве Республики Мордовия : закон Республики Мордовия от 12 ноября 2001 г. № 42-З (в ред. от 2 марта 2016 г.) // Ведомости Государственного Собрания Республики Мордовия. — 2002. — № 13—14; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 15.07.2016.

10. О Правительстве Республики Саха (Якутия) : конституц. закон Республики Саха (Якутия) от 15 февраля 1995 г. З № 51-I (в ред. от 9 октября 2014 г.) // Якутские ведомости. — 1995. — 3 марта; 2014. — 1 нояб.

11. О Регламенте Правительства Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 1 июня 2016 г. № 334-ПП // Областная. — 2016. — 8 июня.

12. О Регламенте Правительства Калининградской области : постановление Правительства Калининградской области от 24 июня 2011 г. № 450 (в ред. от 31 декабря 2015 г.) // Калининградская правда. — 2011. — 2 июля; 2016. — 3 февр.

13. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005; 2016. — № 27 (ч. I). — Ст. 4222.

14. Об утверждении Регламента Правительства Ярославской области и признании утратившими силу и частично утратившими силу отдельных правовых актов Ярославской области : указ Губернатора Ярославской области от 23 сентября 2015 г. № 541 (в ред. от 20 апреля 2016 г.) // Документ-Регион. — 2015. — 29 сент.; 2016. — 6 мая.

15. Устав Ярославской области : закон Ярославской области от 1 октября 2010 г. № 30-з (в ред. от 18 февраля 2015 г.) // Документ-Регион. — 2010. — 14 окт.; 2015. — 20 февр.

ББК 67.400.7

Р.М. Халафян

Особенности регулирования правового статуса сельских старост в субъектах Российской Федерации

В статье предпринята попытка, основываясь на нормативных правовых актах, регламентирующих правовое положение сельских старост в субъектах Российской Федерации, выделить модели правового статуса сельских старост. Рассмотрен порядок избрания (назначения) и отчетности сельских старост, проанализированы их полномочия и особенности финансового обеспечения.

Ключевые слова: *субъекты Российской Федерации; сельские старосты; порядок избрания (назначения); полномочия; финансовое обеспечение; отчетность.*

В целях обеспечения многообразия форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в субъектах Российской Федерации (далее — субъекты РФ) наблюдаются попытки введения на своей территории института сельских старост. Отсутствие в настоящее время четкой федеральной правовой основы их деятельности приводит к тому, что региональный законодатель формирует собственные подходы к пониманию правового статуса и предназначения сельских старост.

На прояснение специфики функционирования сельских старост направлены отдельные научные публикации [1; 2], раскрывающие опыт организации и деятельности сельских старост в субъектах РФ. Учитывая неоднозначность правового регулирования, наличие ряда практических вопросов, связанных с различными аспектами их организации и деятельности, представляется возможным продолжить данное исследование.

Как было отмечено выше, в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [16] (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) отсутствуют правовые нормы, регулирующие правовое положение сельских старост. В этой связи, прежде всего, возникает вопрос о наличии у субъектов РФ полномочий на принятие соответствующих правовых актов.

В данном случае региональное законодательство обычно основывается на том, что Федеральный закон № 131-ФЗ не ограничивает перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении (при условии, если подобные формы не противоречат Конституции Российской Федерации, данному Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов РФ) [16, ч. 1 ст. 33].

В то же время следует учитывать, что приведенная норма непосредственно не позволяет сделать вывод о наличии у субъекта РФ соответствующей компетенции. Более того, к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относится правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ [16, абзац второй ч. 1 ст. 6]. В этой связи требует специального рассмотрения вопрос о правовых основаниях региональных актов о сельских старостах для того, чтобы исключить превышение полномочий органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления и вмешательство в компетенцию органов местного самоуправления и их должностных лиц. Следует обратить внимание на Закон Алтайского края «О старосте сельского населенного пункта Алтайского края», который в данном случае отсылает к муниципальным правовым актам. Согласно статье 2 указанного закона введение института старост, правовой статус старосты и порядок учета мнения населения о его кандидатуре устанавливаются нормативным правовым актом представительного органа поселения [15].

Регулирование правового статуса сельских старост осуществляется преимущественно в законодательном порядке. Количество субъектов РФ, принявших решение нормативно регламентировать статус сельских старост, относительно невелико (Алтайский, Забайкальский, Ставропольский края, Вологодская, Кемеровская, Ленинградская, Магаданская, Оренбургская, Ульяновская области, Ненецкий автономный округ). В настоящее время действует порядка десяти законов о сельских старостах, а также несколько нормативных правовых актов подзаконного характера, развивающих их положения.

При регламентации правового положения сельских старост субъекты РФ придерживаются двух основных подходов. Наибольшее распространение получила практика принятия специальных нормативных правовых актов, которые посвящены различным аспектам правового статуса сельских старост (законы Алтайского края [15], Вологодской области [14], Забайкальского края [10], Кемеровской области [11], Оренбургской области [12], Ставропольского края [17], Ульяновской области [9]). Вместе с тем некоторые субъекты РФ упоминают о сельских старостах при характеристике отдельных вопросов организации местного самоуправления на своей территории (Магаданская область [18], Ненецкий автономный округ [7]), иных форм местного самоуправления (Ленинградская область [13]).

Обращает на себя внимание объем регионального нормативного регулирования сельских старост, который весьма различен. В этой связи представляется целесообразным рассмотрение следующих, на наш взгляд, ключевых вопросов: 1) модели правового статуса сельских старост; 2) порядок формирования сельских старост; 3) полномочия сельских старост; 4) особенности финансового обеспечения; 5) отчетность сельских старост перед населением муниципального образования.

Модели правового статуса сельских старост. Обзор действующего законодательного регулирования сельских старост свидетельствует об отсутствии единого понимания предназначения данного правового института. В основе формирования различных подходов лежит, пожалуй, неопределенность в том, в какой степени деятельность сельских старост должна быть независимой и самостоятельной от органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ. Следствием этого является нормативное оформление нескольких моделей правового статуса сельских старост:

а) сельский староста — форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Ввиду весьма общего подхода к характеристике рассматриваемого института подобная модель получила наибольшую поддержку и распространение. Иные подходы к определению специфики деятельности сельских старост носят более конкретный характер. Модель закреплена и действует, например, в Забайкальском крае [10, ст. 1], Кемеровской области [11, ч. 1 ст. 1], Ленинградской области [13, ч. 1 ст. 2], Ненецком автономном округе [7, абзац первый ч. 1 ст. 4^{8}];

б) сельский староста — должность муниципальной службы. В данном случае муниципальные служащие дополнительно исполняют обязанности сельского старосты. В качестве примера подобного регулирования можно привести Закон Ставропольского края «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Ставропольском крае» [8, раздел II и III Приложения], которым уполномоченный представитель главы муниципального образования в населенном пункте (управляющий, староста) отнесен к ведущей группе должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края, городских и сельских поселений края.

Подобный подход не получил широкой поддержки. Как представляется, он не в полной мере соответствует самой идее института сельского старосты, которая, по-видимому, состоит в том, чтобы способствовать большему вовлечению населения в решение вопросов, возникающих на уровне населенного пункта. Однако в данном случае деятельность сельского старосты не направлена на обеспечение непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участие в его осуществлении, а представляет собой специфическую профессиональную деятельность граждан РФ, проживающих на территории соответствующего муниципального образования.

Ранее указанный подход использовался в Ненецком автономном округе. В Законе Ненецкого автономного округа «О ежемесячной доплате к страховой пенсии, к пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности муниципальной службы в Ненецком автономном округе» [3, прил. 6] сельские старосты указаны в перечне должностей муниципальной службы, применительно к оплате труда

которых пересчитывается ежемесячная доплата к пенсии, к пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности муниципальных служащих. В настоящее время муниципальной должности сельского старосты соответствует должность старшего специалиста 1 разряда;

в) сельский староста — представитель населения, проживающего на территории сельских населенных пунктов, который оказывает содействие высшему должностному лицу субъекта РФ в реализации его полномочий в сфере организации местного самоуправления. Такое регулирование действует в Оренбургской и Ульяновской областях. В соответствии с Положением о полномочиях сельских старост, утвержденным постановлением Губернатора Ульяновской области от 10 февраля 2012 года № 8, сельские старосты выступают связующим звеном между населением соответствующих сельских населенных пунктов области и Губернатором области, способствуют развитию инициативы общественности [4, п. 1.2].

На наш взгляд, поскольку институт сельского старосты представляет собой форму непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, видится более логичным представительство сельским старостой населения населенного пункта при взаимодействии с органами местного самоуправления, на территории которого расположен населенный пункт, а не органами государственной власти. Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения, обусловливает необходимость учета природы данной публичной власти как наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства, связанных, в частности, с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований [19].

Подобный подход действует в Вологодской области [14, ч. 1 ст. 1], где староста населенного пункта представляет интересы населения населенного пункта либо нескольких населенных пунктов, либо части территории населенного пункта при взаимодействии с органами местного самоуправления поселения, на территории которого расположен населенный пункт (населенные пункты), осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим законом области. В качестве примера также можно привести Алтайский край [15, ч. 1 ст. 1].

В то же время подобное регулирование не препятствует осуществлению поддержки сельских старост органами государственной власти субъекта РФ. В соответствии с Федеральным законом № 131 государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления [16, абзац второй ч. 2 ст. 33].

Полагаем, что при введении института сельского старосты в том или ином субъекте РФ, прежде всего, следует учитывать специфику данного института, оставляя ведущую роль в его регулировании органам местного самоуправления.

Порядок избрания (назначения) сельских старост. Данный вопрос регулируется довольно подробно. В законодательстве субъектов РФ, как правило, предусмотрено формирование института сельских старост выборным путем, однако не исключено и их назначение, что характерно для Ульяновской и Кемеровской областей.

Сельский староста избирается на собрании (конференции) жителей части территории муниципального образования [14, абзац первый ч. 1 и 2 ст. 2; 10, ч. 2 ст. 3, ч. 1 ст. 6; 13, ст. 1, ч. 2 ст. 2; 18, п. 1 ст. 8; 7, ч. 4 ст. 4^8; 12, ч. 3 ст. 3].

Следует отметить, что некоторые субъекты РФ определяют условия, свидетельствующие о введении некоторых ограничений возможности избрания сельских старост. В соответствии с Законом Вологодской области «О старостах населенных пунктов Вологодской области» [14, ч. 1 ст. 2] сельский староста избирается на территории населенного пункта с численностью населения не менее 10 человек, либо на территории, включающей несколько входящих в состав одного поселения населенных пунктов с общей численностью населения не менее 10 человек, либо на определяемой решением собрания граждан части территории населенного пункта с численностью населения более 100 человек, на которой проживает не менее 10 человек. Согласно Закону Оренбургской области «О сельских старостах в Оренбургской области» [12, ч. 4 ст. 3] избрание сельского старосты обязательно в сельских населенных

пунктах, отдаленных от административного центра более чем на 10 километров. Следовательно, ограничения связаны с численностью населения населенного пункта и отдаленностью от административного центра.

Как было отмечено выше, в Ульяновской и Кемеровской областях предусмотрено назначение сельских старост. Субъектом, уполномоченным принимать решение о назначении на должность сельского старосты в данных регионах, является, соответственно, — высшее должностное лицо субъекта РФ [9, ч. 3 ст. 3], глава сельского поселения [11, ч. 1 ст. 2], причем, в обоих случаях учитывается мнение жителей населенного пункта.

В Оренбургской области, где сельские старосты избираются жителями сельского поселения, правом внесения кандидатуры сельского старосты на рассмотрение собрания жителей соответствующего населенного пункта обладает высшее должностное лицо субъекта РФ или по его предложению глава муниципального района (городского округа) [12, абзац третий ч. 3 ст. 3].

Учитывая, что сельские старосты рассматриваются в региональном законодательстве как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления, формирование сельских старост выборным путем представляется предпочтительным.

Сельским старостой может быть избран гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, проживающий в границах соответствующей части территории поселения [10, абзац первый ч. 4 ст. 3; 12, ч. 1 ст. 3] или обладающий зарегистрированными правами на недвижимое имущество, находящееся в границах территории, где избирается староста [14, ч. 4 ст. 2; 7, абзац первый ч. 2 ст. 4^8]. Следовательно, в региональном законодательстве к кандидатам в сельские старосты предъявляются следующие ограничения (цензы): ценз гражданства, ценз оседлости, возрастной и имущественный цензы. В Кемеровской области действует также избирательный ценз [11, ч. 2 ст. 2].

Субъекты РФ устанавливают ограничения для возможных кандидатов в сельские старосты, которые в подавляющем большинстве совпадают. Сельским старостой не может быть избрано лицо: 1) имеющее гражданство иностранного государства, либо получившее вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства; 2) замещающее государственную должность, должность государственной службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы; 3) признанное недееспособным или ограниченно дееспособным на основании решения суда, вступившего в законную силу; 4) имеющее непогашенную или неснятую судимость [7, ч. 3 ст. 4^8; 9, ч. 2 ст. 3; 10, ч. 4 ст. 3; 11, ч. 3 ст. 2; 12, ч. 2 ст. 3; 14, ч. 7 ст. 2].

В правовом регулировании процедуры избрания сельских старост наблюдается единодушие субъектов РФ в определении способов выдвижения кандидатур сельских старост: 1) путем самовыдвижения; 2) по предложению органа местного самоуправления сельского поселения (в Магаданской области [18, подп. «б» п. 3 ст. 8] — по предложению представительного органа муниципального образования); 3) жителями территории муниципального образования, на которой избирается староста (в Ненецком автономном округе [7, п. 3 ч. 5 ст. 4^8] — инициативной группой, состоящей не менее чем из 10 жителей территории, на которой избирается староста).

Срок полномочий сельского старосты в целом не превышает пяти лет: от 1 года до 5 лет [14, ч. 5 ст. 2; 7, абзац второй ч. 2 ст. 4^8], не более 5 лет [10, ч. 6 ст. 3; 13, ч. 5 ст. 4; 18, п. 4 ст. 8], 5 лет [11, ч. 4 ст. 2]. В Оренбургской области данный срок приравнивается к сроку полномочий высшего должностного лица субъекта РФ [12, ч. 1 ст. 3].

Несмотря на то, что законодательное закрепление общего срока полномочий сельского старосты осуществляется региональном законом, тем не менее, установление конкретных сроков полномочий сельского старосты может быть связано с решением представительного органа сельского поселения (Забайкальский край [10], Ленинградская область [13], Магаданская область [18]) либо с положениями устава муниципального образования (Вологодская область [14]). Закон Ненецкого автономного округа «О регулировании отдельных вопросов организации местного самоуправления на территории Ненецкого автономного округа» [7] допускает в качестве альтернативных оба варианта определения срока полномочий сельского старосты.

Полномочия сельских старост. Субъекты РФ при закреплении перечня полномочий сельских старост, как правило, оставляют его открытым. Старосты могут также осуществлять иные полномочия, установленные нормативным правовым актом Губернатора обла-

сти [12, п. 6 ст. 4; 9, п. 5 ст. 4] или уставом муниципального образования и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами [14, п. 6 ст. 3], муниципальными правовыми актами [7, п. 6 ч. 9 ст. 4[8]].

Однако в региональном законодательстве присутствует и иной подход, когда направления деятельности сельских старост, полномочия, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления надлежит определить представительному органу муниципального образования своим решением [10, ст. 4; 13, ст. 3; 18, п. 4 ст. 7].

Законодательством субъектов РФ к полномочиям сельских старост отнесены:

а) представление информации, докладов о положении дел на территории соответствующего населенного пункта. В Ульяновской области подобная информация представляется регулярно высшему должностному лицу субъекта РФ [9, п. 1 ст. 4], а в Оренбургской области — только по запросу высшего должностного лица субъекта РФ или главы муниципального района (городского округа) [12, п. 1 ст. 4];

б) взаимодействие с органами местного самоуправления. Подобное взаимодействие может быть ограничено только органами местного самоуправления сельского поселения [14, п. 2 ст. 3; 11, п. 2 ч. 1 ст. 3], а также осуществляться с городским округом [9, п. 2 ст. 4], с городским округом или районом [12, п. 2 ст. 4], в состав которых входит соответствующий сельский населенный пункт, при решении на его территории вопросов местного значения.

В Кемеровской области предусмотрено взаимодействие сельского старосты с органами местного самоуправления, а также государственными органами лишь в конкретных сферах общественных отношений. В соответствии с Законом Кемеровской области «О сельских старостах в Кемеровской области» [11, п. 1 и 2 ч. 1 ст. 3] староста взаимодействует с органами местного самоуправления поселения по вопросам жизнеобеспечения сельского населенного пункта, благоустройства территории, жилищно-коммунального хозяйства, обеспечения населения топливом, водой, электричеством; взаимодействует и оказывает содействие органам местного самоуправления и государственным органам по вопросам общественной безопасности, предупреждения чрезвычайных ситуаций, неблагоприятной экологической обстановки и иным вопросам в соответствии с федеральным законодательством, законодательством области;

в) проведение встреч, личных приемов, собраний с жителями подведомственной территории. По их результатам, как правило, направляются предложения в органы местного самоуправления и органы государственной власти субъекта РФ [7, п. 4 ч. 9 ст. 4[8]; 9, п. 3 ст. 4; 11, п. 4 ч. 1 ст. 3; 12, п. 3 ст. 4; 14, п. 5 ст. 3];

г) информирование жителей соответствующего населенного пункта о нормативных правовых актах по вопросам осуществления на подведомственной территории местного самоуправления [12, п. 5 ст. 4; 9, п. 4 ст. 4], об изменениях в законодательстве, в том числе касающихся прав и обязанностей жителей подведомственной территории [14, п. 3 ст. 3; 7, п. 2 ч. 9 ст. 4[8]]; об информации по вопросам обеспечения безопасности жителей, полученной от органов местного самоуправления и государственных органов [11, п. 3 ч. 1 ст. 3];

д) содействие в реализации на подведомственной территории муниципальных правовых актов [14, п. 4 ст. 3], федерального законодательства, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, муниципальных правовых актов, связанных с решением вопросов местного значения муниципального образования [7, п. 3 ч. 9 ст. 4[8]];

е) содействие в реализации прав и законных интересов населения, проживающего на подведомственной территории [14, п. 1 ст. 3; 7, п. 1 ч. 9 ст. 4[8]], оказание помощи (организационной, информационной) жителям соответствующего сельского населенного пункта при их обращениях в органы государственной власти, органы местного самоуправления [12, п. 4 ст. 4].

В Оренбургской области сельский староста имеет право принимать участие в работе заседания Совета депутатов муниципального образования, в состав которого входит соответствующий сельский населенный пункт [12, п. 5 ст. 4].

В Законе Кемеровской области «О сельских старостах в Кемеровской области» [11, ст. 3] установлены полномочия органов местного самоуправления сельского поселения в отношении старост сельских поселений: 1) содействие старосте в решении предусмотренных вопросов; 2) информирование старосты по вопросам обеспечения безопасности граждан; 3) рассмотрение обращений и предложений старосты; 4) внеочередной прием старосты; 5) информирование старосты о готовящихся общественных мероприятиях.

В отдельных субъектах РФ осуществляется координация деятельности сельских старост.

При этом субъект, непосредственно занимающийся данной деятельностью, различен. Так, в Вологодской области [14, ст. 6] действует общественный совет старост при Губернаторе Вологодской области, созданный в целях координации деятельности старост, усиления внимания к их работе, оказания им практической помощи в осуществлении своих полномочий, обобщения и распространения опыта работы старост. Решения указанного общественного совета носят рекомендательный характер. В Ульяновской области координация работы с сельскими старостами возложена на областное государственное бюджетное учреждение — «Агентство по развитию сельских территорий Ульяновской области» [4, п. 1.3].

Наличие у субъектов РФ тождественных подходов при определении полномочий сельских старост свидетельствует о формировании общего представления относительно того, какую роль занимают сельские старосты. В то же время отдельные из сформулированных полномочий имеют весьма общий характер, вследствие чего возникает вопрос о возможности их эффективной реализации, с учетом ресурсов, предоставляемых сельским старостам.

Финансовое обеспечение деятельности сельских старост. Сравнительно-правовой анализ финансового обеспечения деятельности сельских старост показал, что субъекты РФ поразному регламентируют данный вопрос в своих правовых актах.

Предусматривается осуществление финансирования деятельности сельских старост как за счет средств местного бюджета, что более распространено [15, ст. 3; 10, ст. 7; 14, ст. 7; 13, ч. 6 ст. 2; 17, ст. 10; 18, ст. 17], так и за счет средств регионального бюджета [12, ст. 7; 9, ч. 2 ст. 7]. При этом в Ленинградской области [13, ст. 5] предусмотрено содействие органов государственной власти области развитию на части территорий поселений иных форм местного самоуправления, в частности, сельских старост, путем предоставления из областного бюджета области средств на поддержку поселений. Правительство области вправе предусматривать в рамках государственных программ обучение членов общественных советов, старост осуществлению их полномочий.

Региональное законодательство отражает разнообразие подходов субъектов РФ при определении материальных гарантий деятельности сельских старост. При этом не исключается осуществление сельскими старостами деятельности на общественных началах. В соответствии с Законом Кемеровской области «О сельских старостах в Кемеровской области» [11, ст. 5] материально-техническое и организационное обеспечение деятельности старосты, меры его поощрения, порядок взаимодействия старосты с органами местного самоуправления могут дополнительно определяться муниципальными правовыми актами.

В ряде случаев исполнение полномочий сельских старост на оплачиваемой либо неоплачиваемой основе зависит от решения представительного органа сельского поселения [7; 10; 15]. При этом в Алтайском крае расходы на исполнение старостой своих полномочий на оплачиваемой основе осуществляются в пределах установленных администрацией края нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления [15, ч. 2 ст. 3].

Согласно Закону Ленинградской области «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» [13, ч. 6 ст. 2] староста исполняет свои полномочия на общественных началах или на платной основе по договору за счет средств бюджета поселения. Вместе с тем законом не уточнены основания исполнения сельскими старостами полномочий по договору.

В Оренбургской области сельский староста осуществляет свои полномочия на безвозмездной основе [12, ст. 1], но в то же время предусмотрено право сельских старост на компенсационные выплаты [12, ст. 6], которые носят заявительный характер [5]. В Вологодской области сельские старосты в соответствии с муниципальными правовыми актами поощряются органами местного самоуправления за активную работу, в том числе получают премии по итогам ежегодного муниципального конкурса «Лучший староста» [14, ст. 7; 6, п. 3.9–3.11].

В некоторых субъектах РФ сельским старостам определены меры социальной поддержки. Законом Ульяновской области «О сельских старостах» [9, ст. 6] сельским старостам предоставляются следующие меры социальной поддержки: 1) ежемесячная денежная выплата в размере стоимости единого месячного социального билета, используемого в соответствии с законодательством области при осуществлении регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по муниципальным и межмуниципальным маршру-

там таких перевозок; 2) ежемесячная денежная компенсация расходов на оплату занимаемых жилых помещений, а также расходов на отопление (для лиц, проживающих в жилых помещениях с печным отоплением, — расходов на оплату приобретаемого твердого топлива и услуг по его доставке) и освещение указанных жилых помещений в размере 325 рублей. Механизм предоставления указанных мер социальной поддержки регулируется Порядком предоставления мер социальной поддержки сельским старостам, утвержденном постановлением Правительства области [20].

В Ставропольском крае, где институт сельских старост отнесен к должностям муниципальной службы, финансирование сельских старост регулируется нормами об оплате труда муниципального служащего. В указанном субъекте РФ дополнительной выплатой муниципального служащего является ежемесячная надбавка к должностному окладу за исполнение должностных обязанностей уполномоченного представителя главы муниципального образования в населенном пункте (управляющего, старосты), которая устанавливается только в случае невведения в штатное расписание органа местного самоуправления должности уполномоченного представителя главы муниципального образования в населенном пункте (управляющего, старосты) муниципального образования, состоящего из нескольких населенных пунктов [17, ч. 2 и абзац второй ч. 3 ст. 10].

С учетом действующего нормативного регулирования финансового обеспечения сельских старост в субъектах РФ можно заключить, что сельские старосты могут осуществлять свою деятельность на общественных началах, а также получать вознаграждения, дополнительные выплаты и меры социальной поддержки. В то же время сельские старосты могут претендовать не на все из указанных материальных гарантий, а лишь на отдельные из них.

Отчетность сельского старосты. Субъекты РФ при регулировании деятельности сельских старост придерживаются двух подходов в случае характеристики тех форм, в которых должны быть отражены результаты работы сельских старост.

В Забайкальском крае [10, ч. 1 ст. 5], Ленинградской области [13, ч. 1 ст. 4], Магаданской области [18, ст. 9] предусмотрены ежегодные отчеты сельских старост о своей деятельности на собрании (конференции) жителей части территории сельского поселения, в том числе контроль органов местного самоуправления сельского поселения за соответствием деятельности сельских старост предписаниям законодательства и муниципальных правовых актов.

В Вологодской области [14, ст. 4] и Ненецком автономном округе [7, ч. 10 ст. 4[8]] сельские старосты обязаны не реже одного раза в год информировать о своей деятельности жителей подведомственной территории.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей сельского старосты может быть основанием для досрочного прекращения его полномочий.

Проведение сравнительно-правового анализа порядка организации деятельности сельских старост в субъектах РФ позволило выявить как ряд неопределенностей, касающихся ключевых вопросов функционирования сельских старост (сущность института; уполномоченные на установление полномочий субъекты), так и единодушие по менее значимым вопросам (требования к кандидатам в сельские старосты и др.). С учетом уровня текущего нормативного регулирования можно заключить, что институт сельских старост находится в процессе формирования и требует дальнейшего изучения.

Вместе с тем следует учитывать, что органы государственной власти субъектов РФ осуществляют регламентацию организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ. Отсутствие в Федеральном законе № 131-ФЗ указания на правовые основания деятельности сельских старост ставит вопрос о правомерности действующей региональной практики. Во избежание вмешательства в компетенцию органов местного самоуправления представляется обоснованным определение правового статуса сельских старост в муниципальных правовых актах. Подобный подход, как видится, не противоречит федеральному законодательству, в соответствии с которым населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты по вопросам местного значения [16, ч. 1 ст. 7].

Наряду с этим представляется актуальным рассмотрение не только нормативных оснований правового положения сельских старост, но и практических результатов их деятельности, что позволит установить целесообразность функционирования данного института в целом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Быкова А.Г.* К вопросу о правовом статусе сельских старост // Вестник Омской юридической академии. — 2015. — № 4 (29). — С. 22–27.

2. *Макаров И.И.* К вопросу о правовом статусе старост сельских населенных пунктов // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 7. — С. 43–49.

3. О ежемесячной доплате к страховой пенсии, к пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности муниципальной службы в Ненецком автономном округе : закон Ненецкого автономного округа от 25 октября 2010 г. № 73-оз (в ред. от 13 марта 2015 г.) // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. — 2010. — № 21 (102); Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 17.03.2015.

4. О некоторых вопросах регулирования деятельности сельских старост : постановление Губернатора Ульяновской области от 10 февраля 2012 г. № 8 (в ред. от 26 апреля 2016 г.) // Ульяновская правда. — 2012. — 17 февр.; 2016. — 5 мая.

5. О порядке осуществления компенсационных выплат, связанных с осуществлением полномочий сельского старосты : постановление Правительства Оренбургской области от 17 декабря 2014 г. № 979-п // Оренбуржье. — 2014. — 25 дек.

6. О проведении областного конкурса «Лучший староста года» : постановление Правительства Вологодской области от 5 декабря 2014 г. № 1089 // Красный Север. — 2014. — 13 дек.

7. О регулировании отдельных вопросов организации местного самоуправления на территории Ненецкого автономного округа : закон Ненецкого автономного округа от 17 февраля 2010 г. № 8-оз (в ред. от 8 февраля 2016 г.) // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. — 2010. — № 1 (82); Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 09.02.2016.

8. О Реестре должностей муниципальной службы в Ставропольском крае : закон Ставропольского края от 18 декабря 2007 г. № 65-кз (в ред. от 7 октября 2014 г.) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. — 2008. — № 3–4. — Ст. 6952; Ставропольская правда. — 2014. — 11 окт.

9. О сельских старостах : закон Ульяновской области от 6 октября 2011 г. № 168-ЗО (в ред. от 5 ноября 2015 г.) // Ульяновская правда. — 2011. — 12 окт.; 2015. — 9 нояб.

10. О сельских старостах в Забайкальском крае : закон Забайкальского края от 31 марта 2015 г. № 1158-ЗЗК // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 03.04.2015.

11. О сельских старостах в Кемеровской области : закон Кемеровской области от 29 апреля 2016 г. № 22-ОЗ // Кузбасс. — 2016. — 5 мая.

12. О сельских старостах в Оренбургской области : закон Оренбургской области от 12 ноября 2013 г. № 1881/569-V-ОЗ (в ред. от 25 июня 2014 г.) // Оренбуржье. 2013. — 21 нояб.; 2014. — 10 июля.

13. О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления : закон Ленинградской области от 14 декабря 2012 г. № 95-оз (в ред. от 13 октября 2014 г.) // Вестник Правительства Ленинградской области. — 2012. — № 128. — 21 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 21.10.2014.

14. О старостах населенных пунктов Вологодской области : закон Вологодской области от 10 июля 2013 г. № 3121-ОЗ (в ред. от 13 ноября 2014 г.) // Красный Север. — 2013. — 16 июля; 2014. — 15 нояб.

15. О старосте сельского населенного пункта Алтайского края : закон Алтайского края от 7 июня 2012 г. № 45-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. — 2012. — № 194 (ч. 1).

16. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822; 2016. — № 27 (ч. I). — Ст. 4231.

17. Об отдельных вопросах муниципальной службы в Ставропольском крае : закон Ставропольского края от 24 декабря 2007 г. № 78-кз (в ред. от 23 июня 2016 г.) // Ставропольская правда. — 2007. — 26 дек.; 2016. — 28 июня.

18. Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Магаданской области : закон Магаданской области от 24 апреля 2015 г. № 1890-ОЗ (в ред. от 30 марта 2016 г.) // Магаданская правда. — 2015. — 28 апр.; 2016. — 5 апр.

19. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Родниковский муниципальный район» Ивановской области на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 24 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 1591-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2014. — № 3.

20. Об утверждении Порядка предоставления мер социальной поддержки сельским старостам : постановление Правительства Ульяновской области от 28 декабря 2013 г. № 646-П (в ред. от 8 октября 2015 г.) // Ульяновская правда. — 2013. — 31 дек.; 2015. — 15 окт.

ББК 67.400.7

М.Г. Тирских, кандидат юридических наук, доцент

Правовые проблемы учета интересов населения при подготовке и принятии программ социально-экономического развития муниципальных образований

В статье рассматриваются проблемы учета интересов населения в рамках разработки и принятия программ социально-экономического развития муниципальных образований. Автор приходит к выводу, что категория «интересы населения» в муниципальном праве не обладает достаточной степенью определенности, в связи с чем ее использование в целях разработки и принятия таких программ затруднено. Даются рекомендации, позволяющие максимально учитывать интересы населения в программах социально-экономического развития муниципальных образований.

Ключевые слова: *муниципальные образования; программа социально-экономического развития; интересы населения; общественные слушания.*

Муниципальное право Российской Федерации предусматривает существование специфической правовой категории «интересы населения» в качестве одного из аспектов реализации местного самоуправления. Более того, данная категория фигурирует в легальном определении местного самоуправления, установленного частью 2 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), которая определяет, что «местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [2, ст. 2].

Таким образом, из буквального толкования данного определения следует, что любые вопросы местного значения, решение которых входит в круг полномочий органов местного самоуправления, должны решаться с учетом интересов населения. Соответственно, это относится и к разработке программ социально-экономического развития муниципального образования, как одной из форм деятельности муниципального образования.

Как ни странно, интересы населения в рамках Федерального закона № 131-ФЗ упоминаются лишь еще один раз в контексте деятельности институтов территориального общественного самоуправления. Пункт 1 части 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ определяет, что «органы территориального общественного самоуправления представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории» без каких-либо дополнений и пояснений.

В иных случаях упоминание «интересов» в рамках данного закона сводится либо к категории «законные интересы граждан», что, однако, коренным образом отличается от категории «интересы населения», поскольку предполагает персональные интересы конкретных граждан в различных сферах. Такой интерес может быть выражен лично каждым жителем населенного пункта, включенного в состав муниципального образования. Он может быть отражен в заявлениях и обращениях, направляемых гражданином в органы местного самоуправления, либо должностным лицам местного самоуправления. Он может обеспечиваться судебной защитой, в случае, например, когда гражданин обращается в суд за оспари-

ванием законности принятия какого-либо решения органа местного самоуправления или издания муниципального правового акта.

Категория «интересы населения», очевидно, имеет отношение не к конкретным гражданам, а ко всему муниципальному сообществу, и не может выражаться в действиях какого-либо индивидуального субъекта, за исключением либо органов местного самоуправления, либо населения, представленного в качестве юридически значимого сообщества (совокупность граждан, участвующих в местном референдуме). Отсутствие в Федеральном законе № 131-ФЗ каких-либо уточнений в отношении содержания категории «интересы населения» переводит ее в разряд оценочных.

Еще ряд норм Федерального закона № 131-ФЗ содержат категорию «интересы муниципального образования» (части 1 и 2 статьи 8). Полагаем, что данная категория, распространяемая Федеральным законом № 131-ФЗ только на институт межмуниципального сотрудничества, не может рассматриваться в качестве синонима категории «интересы населения», так как она отражает в первую очередь потребности муниципалитета в сравнении с иными муниципальными образованиями.

Правовая категория «интересы населения» встречается и в иных нормативных правовых актах. Так, в Градостроительном кодексе Российской Федерации [1] определено, что «проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации подлежит согласованию с органами местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых планируется размещение объектов регионального значения или на окружающую среду на территориях которых могут оказать негативное воздействие планируемые для размещения объекты регионального значения, в целях соблюдения интересов населения муниципальных образований в части возможного влияния планируемых для размещения объектов регионального значения на социально-экономическое развитие муниципальных образований, возможного негативного воздействия таких объектов на окружающую среду на территориях муниципальных образований» (часть 3 статьи 16). В данном случае имеется конкретизирующая характеристика, указывающая, что интересы населения муниципального образования включают в себя социально-экономическое развитие муниципальных образований и сохранение окружающей среды на территории муниципального образования.

Категория «интересы населения» отражена и в Федеральном законе от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» [3], пунктом 3 части 2 статьи 1 которого установлено, что целями применения закона является «обеспечение соблюдения прав и законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих торговую деятельность, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих поставки производимых или закупаемых товаров, предназначенных для использования их в предпринимательской деятельности, в том числе для продажи или перепродажи, баланса экономических интересов указанных хозяйствующих субъектов, а также обеспечение при этом соблюдения прав и законных интересов населения».

Анализ законодательства Российской Федерации показывает, что в настоящее время категория «интересы населения» имеет, скорее, политическое, а не формально-юридическое содержание. Однако, на наш взгляд, нельзя отрицать необходимость придания данной категории юридического значения, исходя из демократического характера муниципального управления в Российской Федерации.

Категория «интересы населения» или «социальный интерес» имеет выраженное научное значение в рамках социологического знания.

Думается, интересы необходимо отнести к объективным категориям. Это подчеркивает важность двух моментов:

1) интересы существуют на основании объективных потребностей субъекта, т. е. потребность является сущностью интересов;

2) интересы обусловлены общественными отношениями, которые сами по себе тоже являются объективным явлением, что подтверждается существованием интересов вне их сознания.

Полагаем, что для целей подготовки программ социально-экономического развития муниципальных образований под «интересами населения» следует понимать потребности местного сообщества в благах материального, духовного и социально-организационного характера, сочетающие объективные (обусловленные общественными отношениями) и субъективные (обусловленные персональной необходимостью и желательностью) аспекты восприятия реальности. Данные потребности могут быть удовлетворены в рамках совокупности вопросов, относимых к компетенции

органов местного самоуправления (вопросов местного значения).

При этом предполагается, что «интерес населения» в большей мере проявляется в восприятии собственно населения, а значит, может быть выявлен социологическими методами и в первую очередь путем проведения опроса населения. Однако, представляется, что это заблуждение.

Мы можем говорить о пяти парадоксах, существующих в рамках соотношения понятий «общественный интерес» и «общественное мнение» для целей учета мнения населения в процессе подготовки и принятия программ социально-экономического развития муниципальных образований, — нормативности, объективности, комплексности, компетентности и времени.

Парадокс нормативности. В настоящее время целый ряд показателей, которым должно следовать муниципальное образование, являются нормативно-предписанными. В федеральном законодательстве четко очерчивается круг общественных отношений, регулируемых нормативными правовыми актами муниципального образования. Речь идет о вопросах местного значения, для решения которых, собственно, и осуществляется деятельность органов местного самоуправления.

Аналогичным образом обстоят дела и с финансированием реализации программ социально-экономического развития. Не секрет, что в настоящее время большинство муниципальных образований в Российской Федерации (особенно на поселенческом уровне) не являются самостоятельно бюджетно-обеспеченными. Субсидии же из бюджетов вышестоящих уровней в муниципальный бюджет предоставляются на обеспечение финансовой устойчивости муниципального образования, а не на реализацию какого-либо реального интереса населения, подтвержденного данными социологических исследований, экспертной оценкой и т. д.

Логика законодателя понятна. Финансовые средства ограничены, а главной задачей является недопущение социальных трудностей, которые могут не осознаваться населением, но, что вполне возможно, наступят по объективным причинам, если население само будет решать вопрос о финансовых приоритетах.

При этом жесткие рамки, устанавливаемые законодателем, не могут учитываться при проведении некоторых форм выявления общественного мнения. Так, жители конкретного муниципального образования могут заявлять о том, что их интересом является, например, ремонт автомобильной дороги, проходящей через населенный пункт. И это будет объективной потребностью, учитывая ее значимость для жителей населенного пункта. Однако данная автодорога может относиться к федеральному или региональному дорожному фонду, и использование денежных средств муниципалитета на решение данной задачи в контексте интересов населения неприемлемо.

И мы должны констатировать факт, что возможна ситуация, когда общественное мнение, хотя и отражает реальные интересы населения, коренным образом расходится с интересами государства в рамках сферы, ограниченной законодательством.

Решение данной проблемы возможно при условии учета интересов населения на этапе формирования программ регионального развития, либо в случае более гибкого подхода законодателей к решению важнейших проблем муниципальных образований. К сожалению, в текущих политических условиях это либо потребует коренной ломки порядка осуществления деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, либо приведет к передаче полномочий от муниципалитетов к регионам, что может пагубно отразиться на функциональности местного самоуправления как такового.

Парадокс объективности. Реализация муниципальным образованием в рамках программных документов собственных полномочий является вещью сугубо объективной. И собственно реализация интересов населения выражается во вполне объективной совокупности действий. Каждый интерес с точки зрения его реализации требует принятия совокупности мер с привлечением органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений иных участвующих субъектов.

При этом мнение, выражаемое населением, является все-таки мнением субъективным. Да, общественное мнение отражает то, чего «хочет» население, но далеко не всегда то, что ему «нужно». Собственно объективный интерес зачастую содержится именно в концептах необходимости.

Необходимость осуществления определенных действий в рамках местного самоуправления приводит к интересным последствиям. Так, мало кому в населенном пункте известен уровень ветхости коммунальных сетей (водоснабжение, канализация). Между тем в неко-

торых населенных пунктах Иркутской области он составляет порядка 75—82%, что гипотетически в скорой перспективе приведет к технологической коммунальной катастрофе. Однако часто ли вопрос о коммуникациях встречается в числе тех интересов, которые называют жители муниципальных образований при проведении опросов? Отнюдь, нет.

В таком случае должен ли муниципалитет идти на поводу общественного мнения или вправе следовать иной стратегии, нежели чем та, которая следует из опросов граждан?

По нашему мнению, органы местного самоуправления должны учитывать выраженное мнение жителей муниципального образования, однако относиться к нему лишь как к одному из критериев, причем, действующего только тогда, когда объективные и субъективные оценки интересов сойдутся. Здесь целесообразно использовать механизмы оценки объективности результатом исследований общественного мнения, в том числе экспертных заключений.

При этом вряд ли в качестве таких экспертов можно считать представителей организаций гражданского общества, поскольку в отношении данного круга субъектов можно констатировать факт существенной деформации представлений об интересах населения. Руководителю благотворительного фонда, занимающегося детьми-сиротами, основными интересами муниципалитета представляются насущные проблемы обеспечения жильем детей-сирот, руководителю общества инвалидов — создание в населенном пункте доступной среды для инвалидов. Проведенное интервьюирование среди представителей гражданского общества показало, что абсолютное большинство из них (15 из 17 опрошенных) на первых трех позициях с точки зрения интересов местного населения назвали предмет работы собственной организации либо сферу, в которой действует активист. И, как правило, это не «перетягивание одеяла» местного бюджета в свою пользу, а оценка, основанная на погруженности в конкретную локальную проблему, когда проблемы, с которыми активист сталкивается ежедневно, приобретают характер «сверхидеи» и «сверхинтереса». Такое мнение нельзя считать объективным, хотя оно и является весьма компетентным, учитывая уровень подготовки и владения информации в конкретной сфере деятельности.

Парадокс компетентности. Еще одним неразрешимым противоречием, возникающим при оценке мнения населения о собственных интересах, является вопрос о том, насколько компетентным и сведущим в вопросах жизни муниципалитета является опрашиваемое лицо.

Здесь мы сталкиваемся с частным случаем знаменитого спора между Платоном и Аристотелем, в котором первый предполагал, что делами «полиса» (в настоящее время вполне сравнимого с муниципалитетом) могут заниматься только грамотные, квалифицированные жители города, «философы», второй же выступал за всеобщность образования и общий допуск к осуществлению управления полисом.

Компетентность мнения, безусловно, важна, поскольку многие вопросы, составляющие категорию вопросов местного значения, не могут быть решены без применения специальных, иногда узкопрофессиональных, знаний. При этом, однако, следует отметить, что в рамках выявления общественного мнения, с одной стороны, вряд ли можно задать строгое ограничение по компетенции, а с другой, — определить такой круг субъектов социологического исследования, который был бы способен оценить все аспекты социальных интересов в контексте деятельности органов местного самоуправления. В такой ситуации, полагаем, спор двух античных философов должен быть завершен формированием интегральной структуры использования информации об интересах населения.

Таким образом, в проводимых исследованиях общественного мнения должен участвовать максимально широкий круг жителей соответствующего муниципального образования, без ограничений по субъектному составу. А к анализу их результатов должны привлекаться специалисты, способные учесть уровень компетентности опрошенных и сформировать совокупность четко выверенных рекомендаций.

Парадокс комплексности. Проблемы использования общественного мнения для определения интересов населения связаны, в том числе, и с тем, что в рамках подготовки программ социально-экономического развития муниципальных образований рассматриваются не отдельные узкие аспекты функционирования местного сообщества, а весь круг существующих общественных отношений, реализуемых на муниципальном уровне.

В случае разработки программ социально-экономического развития мы можем с уверенностью говорить о том, что, отвечая на вопросы анкет или давая интервью, вряд ли хоть

один из опрашиваемых охватывал в сознании все без исключения сферы жизнедеятельности муниципалитета, чтобы однозначно определить, какие интересы являются главнейшими для населения муниципального образования.

При этом собственно интересы населения присутствуют во всех без исключения сферах деятельности муниципальных образований, т. е. являются более широкими по объему, нежели мнения, высказанные конкретными участниками социологического опроса.

Между тем данная проблема нивелируется множественностью опрашиваемых лиц. В такой ситуации есть вероятность, что в ходе проведенного опроса может быть поименована бОльшая часть реальных интересов населения, по крайней мере, из числа осознаваемых в обыденной социальной жизни.

Парадокс времени. Одним из наиболее проблемных в разрешении является противоречие между мнением населения, отражающим текущее состояние стремлений людей, и временными пределами муниципального планирования.

Действительно, как правило, при проведении опроса граждане поднимают те вопросы, которые являются для них наиболее значимыми и волнующими в данный момент времени. Они могут быть детерминированы какими-либо конкретными происшествиями в жизни человека, могут формироваться на основе пережитых впечатлений, просмотра телевизионных передач, прочтения книг, включенности в те или иные социальные процессы, кругом общения опрашиваемого.

В то же время, говоря о программах социально-экономического развития, мы должны учитывать тот факт, что их реализация моделирует будущее, которое произойдет через три, пять, а может быть, и 10 лет. В таком случае интересы, имеющиеся сейчас у населения, и интересы, которые возникнут через определенный промежуток времени, когда нужно будет подводить итоги деятельности по реализации программы, должны быть существенно скорректированы.

Иными словами, получая информацию об интересах населения в текущий момент времени, должностные лица местного самоуправления могут быть введены в заблуждение относительно оценки результативности программы, поскольку через достаточно продолжительный срок интересы могут измениться, и население не оценит реализации собственных интересов. Например, наличие потребности в детских садах из-за увеличения числа рождаемых детей через некоторое время приведет к необходимости привлечения дополнительных кадров в муниципальные учреждения в сфере образования. При этом на момент подготовки социально-экономической программы с очень большой долей вероятности большинство опрошенных граждан скажут, что они заинтересованы в том, чтобы было больше мест в детских садах, но о школах упомянут лишь немногие.

У такого парадокса может быть два решения. Во-первых, строгий учет постоянных и временных интересов. Постоянные интересы не связаны с текущими событиями, и их реализация не зависит от времени, например, приведение в порядок местного кладбища. Необходимо использовать экспертное мнение относительно срочности тех или иных интересов, которое позволит скорректировать показатели программы так, чтобы удовлетворить и текущие интересы населения, и остаться в тренде интересов на весь период реализации программы.

В случае с детскими садами, например, целесообразно использовать механизм так называемых модульных детских садов-школ, когда детский сад создается прямо при школе и впоследствии может быть использован в качестве класса начальной школы.

Итак, мы видим, что соотношение категорий «общественные интересы» и «общественное мнение» имеет ряд точек противоречия, не предполагающих однозначного отрицания возможности сосуществования данных категорий, однако требующих критической оценки «общественного мнения», как выразителя «общественных интересов» в плане муниципального управления. В таком случае общественное мнение об интересах населения должно быть подвергнуто критической оценке.

Как уже отмечалось ранее, подготовка программ социально-экономического развития муниципальных образований должна включать в себя учет интересов населения. Однако могут ли существующие институты муниципального права в полной мере обеспечить такой учет?

Полагаем, что в целях девиртуализации категории «интересы населения» в рамках процесса подготовки документов муниципального программирования и планирования следует обязать органы местного самоуправления представлять обоснование, какие конкретно интересы местного населения будут реализованы мерами, предусмотренными социально-экономической программой.

Это, на наш взгляд, может позволить избавить программу от необоснованных, надуманных мероприятий, которые планируются исключительно для увеличения их объема, например, по вопросам противодействия коррупции. Есть убеждение, что каждая из мер, предусмотренных в социально-экономической программе, должна реализовывать какой-либо интерес местного населения.

Очевидной потребностью институционального развития учета интересов населения является активизация работы по продвижению институтов выявления и оценки интересов населения. В частности, можно рекомендовать активнее использовать такие формы самоорганизации граждан, как органы территориального общественного самоуправления, товарищества собственников жилья и т. д., в том числе приглашать их представителей для участия в рабочих группах по подготовке программ социально-экономического развития муниципального образования.

Насущной необходимостью является развитие институтов экспертного сообщества и привлечение экспертов для целей определения интересов населения муниципального образования и отображения их в принимаемых документах. Данной цели могли бы служить общественные советы при главе муниципального образования, которые могли бы принимать активное и деятельное участие в работе над программами социально-экономического развития муниципального образования. Экспертное сообщество могло бы выступать и в качестве субъекта, допущенного для внесения предложений по изменению уже действующих программ социально-экономического развития в целях оптимизации программного подхода к управлению муниципальным образованием.

Полагаем, что соответствующие изменения можно было бы внести в уже действующие институты.

В настоящее время муниципальное законодательство Российской Федерации предусматривает обязательный учет интересов местного населения в рамках реализации полномочий органов местного самоуправления. Это становится возможным благодаря использованию ряда инструментов, позволяющих оценить качество разрабатываемых документов и определить наличие в них положений, отвечающих за учет интересов населения.

Формой непосредственной демократии в муниципальном образовании, наиболее полно отражающей мнение населения, является *местный референдум,* который проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения на всей территории муниципального образования.

В соответствии со статьей 22 Федерального закона № 131-ФЗ решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования: по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме; по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом, либо по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений, является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, оформляется правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов, на основании которых назначается местный референдум.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на

территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Безусловно, в каждом случае принятия муниципальной программы, в том числе программы социально-экономического развития муниципалитета, проводить местный референдум нецелесообразно. Однако можно предусмотреть в законодательстве облегченный порядок проведения референдума в целях принятия программы социально-экономического развития муниципальных образований. Более того, достаточно эффективным было бы проведение референдума в форме рейтингового голосования за несколько альтернативных проектов программ социально-экономического развития муниципального образования.

Важным институтом установления интересов населения является проведение *публичных слушаний*. Главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования.

В соответствии со статьей 28 Федерального закона № 131-ФЗ публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься: проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав; проект местного бюджета и отчет о его исполнении; проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки; вопросы о преобразовании муниципального образования.

При этом порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Полагаем, что для целей оптимизации проведения публичных слушаний необходимо внести некоторые изменения в действующее законодательство. В частности, важнейшие аспекты проведения слушаний предусматривать не муниципальными правовыми актами, а федеральным законом. Предусмотреть обязанность направления муниципалитетом информации о проведении публичных слушаний в заинтересованные организации, включая институты гражданского общества. Кроме того, следует предусмотреть федеральным законом возможность представления письменных заключений к публичным слушаниям от экспертных организаций с обязательным их оглашением на слушаниях.

Для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться *собрания граждан*.

Согласно статье 29 Федерального закона № 131-ФЗ собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных

представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Полагаем, что при наличии института публичных слушаний проведение собраний граждан по вопросу определения отношения к документам программирования и планирования нецелесообразно, однако в отдельных муниципальных образованиях такой подход мог бы использоваться в качестве дополнительного.

Наконец, интересным инструментом является *опрос граждан*. В соответствии со статьей 31 Федерального закона № 131-ФЗ опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Опрос граждан проводится по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — по вопросам местного значения или органов государственной власти субъектов Российской Федерации — для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. В нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан устанавливаются: дата и сроки проведения опроса; формулировка вопросов, предлагаемых при проведении опроса; методика проведения опроса; форма опросного листа; минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Учитывая все перечисленные условия и ограничения, считаем, что необходимо упрощать порядок проведения местных опросов. В частности, целесообразно допустить проведение местных опросов, инициируемых группами граждан или организациями и финансируемых ими. Местные опросы должны стать постоянным, действенным методом получения информации об интересах населения. Более того, в обозримой перспективе следует на законодательном уровне разрешить использование отдельных форм электронной демократии в части проведения опросов населения муниципального образования. В этом случае на официальном сайте муниципального образования можно предусмотреть специальную форму для проведения таких опросов и механизм подтвержденного использования ресурса. Граждане могли бы участвовать в таких электронных опросах по индивидуальным паролям, выдаваемых им в ходе очередных муниципальных выборов и в порядке личного обращения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (ч. 1). — Ст. 16; 2016. — № 27 (ч. II). — Ст. 4305.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822; 2016. — № 27 (ч. I). — Ст. 4231.

3. Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации : федер. закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 1. — Ст. 2; 2016. — № 27 (ч. I). — Ст. 4206.

ББК 67.400.532

Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент
И.С. Суркова, кандидат юридических наук

Актуальные вопросы развития российского федерализма (на примере Иркутской области)

В статье на основе правоприменительной практики Иркутской области представлен анализ проблемных вопросов, возникающих при перераспределении публичных полномочий путем заключения между органами публичной власти соглашений о передаче части своих полномочий, а также при перераспределении полномочий между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления на основе законов субъектов Российской Федерации. Исследованы проблемы переселения граждан из населенных пунктов Иркутской области, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Ключевые слова: *федерализм; соглашения о разграничении полномочий; перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти; переселение граждан из населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера.*

Проблемы реализации положений федерального законодательства о передаче по соглашению части полномочий субъектов Российской Федерации для осуществления федеральными органами исполнительной власти

В условиях российского федерализма оптимальное распределение полномочий между уровнями публичной власти является одним из важнейших принципов эффективного функционирования государственного управления.

В последние годы определенное распространение получили соглашения о разграничении полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, заключаемые в рамках реализации статьи 78 Конституции Российской Федерации [3]. В соответствии с частью 3 указанной статьи органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. На основе такого рода соглашений происходит перераспределение публичных полномочий в целях наиболее эффективной деятельности исполнительной власти с учетом конкретных условий функционирования ее органов.

При этом в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [10] соглашение является единственной формой передачи части полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для осуществления федеральными органами исполнительной власти.

Федеральным законодательством установлен порядок заключения и вступления в силу таких соглашений, и, на первый взгляд, процесс реализации права на заключение соглашений о передаче части государственных полномочий с одного уровня публичной власти на другой обеспечен правовыми предписаниями. Вместе с тем практика современного договорного процесса в Иркутской области выявила ряд проблем правового характера, которые не позволяют оперативно заключать соглашения о передаче полномочий субъекта Российской Федерации для реализации федеральными исполнительными органами государственной власти.

В качестве примера можно привести анализ ситуации с заключением соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством Иркутской области о передаче части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами Иркутской области.

Правовой основой для заключения указанного соглашения являются положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [2] (далее — КоАП РФ), в соответствии с которыми протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий (часть 6 статьи 28.3).

Данная норма была введена в КоАП РФ в июле 2014 года, и Правительство Иркутской области, принимая во внимание общественную значимость деятельности полиции по данному направлению, обратилось в территориальный орган МВД России по Иркутской области с инициативой заключить соответствующее соглашение. Однако работа над проектом соглашения, начатая в конце 2014 года, не завершена до сих пор. При этом затяжной характер согласительных процедур связан не с отсутствием у сторон соглашения желания его заключить, а с отсутствием в федеральном законодательстве четкого правового механизма, позволяющего решить вопросы юридического и финансового характера еще на стадии согласования соответствующих соглашений.

Основная проблема, решение которой встало перед участниками рабочей группы, сформированной Правительством Иркутской области, при подготовке и согласовании проекта соглашения, — это установление в соглашении порядка и условий финансовой и материальной обеспеченности передаваемых федеральному органу исполнительной власти полномочий.

МВД России в целях оказания методической помощи направило в субъекты Российской Федерации типовое соглашение и методические рекомендации по расчету объемов материальных и финансовых средств, необходимых территориальным органам МВД России для реализации переданных полномочий на региональном уровне, которые легли в основу первого варианта проекта соглашения между Правительством Иркутской области и МВД России.

Однако предложенный в указанном проекте механизм финансовой и материальной обеспеченности вызвал возражения со стороны Министерства финансов Российской Федерации.

В письме Министерства финансов Российской Федерации от 24 марта 2015 года № 10-05-05/16110 [12] указано, что пункт 2.1.4 и раздел 3 типового соглашения, направленного высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (письмо Правительственной комиссии по профилактике правонарушений от 9 декабря 2014 года № 12/6867 [13]), должны быть приведены в соответствие с Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» [9], согласно которому финансовое обеспечение деятельности полиции является расходным обязательством Российской Федерации и обеспечивается за счет средств федерального бюджета, а материально-техническое обеспечение деятельности полиции осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на соответствующий год. В этой связи из соглашений, по мнению Министерства финансов Российской Федерации, должны быть исключены позиции, связанные с передачей субъектами Российской Федерации материально-технических средств МВД России, а финансовые средства должны передаваться субъектами Российской Федерации в форме субвенций.

Однако механизм предоставления субвенций из бюджетов субъектов Российской Федерации федеральному бюджету для обеспечения осуществления переданных полномочий субъектов Российской Федерации на федеральный уровень Бюджетным кодексом Российской Федерации не установлен.

Министерство финансов Российской Федерации предприняло шаги по выработке механизма перечисления соответствующих бюд-

жетных ассигнований. В частности, в вышеуказанном письме предлагается алгоритм перечисления субвенций в пределах бюджетных ассигнований субъекта Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при выполнении переданных полномочий субъекта Российской Федерации.

К сожалению, разъяснения Министерства финансов Российской Федерации не носят нормативного правового характера. Представляется, что соответствующие механизмы должны быть прямо установлены бюджетным законодательством путем внесения изменений в статью 138.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации [1]. В настоящее время указанная статья отсылает решение вопроса об установлении условий предоставления и расходования субсидий федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации к соответствующим соглашениям. Такая формулировка приводит на практике к ее противоречивому толкованию со стороны федеральных исполнительных органов государственной власти, как это произошло в ситуации с МВД России и Минфином России.

Из вышесказанного вытекают и иные проблемы.

Так, при обсуждении проекта соглашения на рабочей группе, сформированной Правительством Иркутской области, представители территориального органа МВД России по Иркутской области выразили несогласие с предложением министерства финансов Иркутской области об установлении в соглашении порядка отчета МВД России о расходовании средств областного бюджета, перечисленных в федеральный бюджет, в целях финансового обеспечения переданных на основании соглашения областных государственных полномочий. Основанием такого несогласия послужило отсутствие в Бюджетном кодексе Российской Федерации данной формы контроля за расходованием средств, предоставленных в форме субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации федеральному бюджету.

Между тем при предоставлении межбюджетных трансфертов такая форма взаимодействия между сторонами соглашения является распространенной и применяется, в частности, при передаче областных государственных полномочий органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области.

В виду отсутствия в федеральном законодательстве прямого указания на возможность установления в соглашениях критериев оценки эффективности осуществления переданных полномочий МВД России также выразило несогласие на закрепление в проекте соглашения качественных критериев исполнения переданных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях. За основу для расчетов объема финансирования МВД России взяты только количественные показатели (число составленных протоколов об административных правонарушениях в год). Между тем часть протоколов об административных правонарушениях, подготовленных должностными лицами органов внутренних дел (полиции), могут быть составлены с нарушением требований КоАП РФ или направлены с нарушением сроков, установленных КоАП РФ, что повлечет прекращение производства по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, в целях определения эффективности реализации переданных полномочий целесообразно предусмотреть в федеральном законодательстве возможность использования при расчетах объемов финансирования для осуществления переданных по соглашению полномочий в том числе качественных критериев. Например, применительно к соглашению с МВД России таким критерием может являться количество протоколов об административных правонарушениях, составленных в соответствии с требованиями статьи 28.2 КоАП РФ, с соблюдением правил подведомственности должностных лиц полиции, установленной КоАП РФ и соответствующим законом Иркутской области, а также составленные и направленные в сроки, установленные КоАП РФ.

Еще одна проблема, которая помешала оперативно заключить соглашение, — это неопределенность федерального правового регулирования отношений, связанных с пониманием категорий «общественный порядок» и «общественная безопасность». В судебной практике также не сложилась единая позиция, содержащая разъяснения по возможному толкованию названных понятий. В соответствии с КоАП РФ передаче по соглашению МВД России могут подлежать полномочия по составлению протоколов только об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безо-

пасность. В этой связи у сторон соглашения возникли разногласия в определении конкретных составов административных правонарушений, установленных законами Иркутской области, которые однозначно можно отнести к сфере общественного порядка и общественной безопасности.

В связи с вышеизложенным представляется необходимым на законодательном уровне доработать механизм заключения соглашений о передаче части полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации для осуществления федеральным органам исполнительной власти, чтобы в будущем исключить соответствующие проблемы при их заключении.

О проблеме переселения граждан из населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (на примере Иркутской области)

Одной из важнейших задач современного российского федерализма является комплексное развитие всей территории Российской Федерации. Эта задача требует не только строительства новых экономически важных объектов и создания необходимой для них социальной инфраструктуры, но и решения проблем территорий, развитие которых в новых экономических условиях стало бесперспективным.

Для большинства сибирских и дальневосточных регионов России актуальным является вопрос переселения граждан из населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Поскольку в этих районах нет как такового сельского хозяйства, многие населенные пункты в них изначально строились как городские, т. е. для них характерна застройка многоквартирными домами, наличие централизованного отопления и канализации и иные особенности городской застройки. При этом в изменившихся экономических условиях во многих таких населенных пунктах фактически отсутствует градообразующее производство. Значительная часть трудоспособного населения мигрирует в иные населенные пункты, где имеется возможность трудоустройства, а оставшееся население преимущественно занято в бюджетной сфере. Основную часть населения, которое не может самостоятельно переселиться, составляют пенсионеры. Одновременно существование такого населенного пункта требует поддержания в надлежащем состоянии дорог, коммунального хозяйства, обеспечения «северного завоза», содержания учреждений социальной сферы и иных затрат, которые ложатся на местный бюджет, а в конечном счете — на бюджет субъекта Российской Федерации.

Кроме того, имеющиеся в подобных населенных пунктах объекты капитального строительства, как правило, строились в советский период и к настоящему времени имеют большой износ (зачастую аварийное состояние), что требует их реконструкции или сноса. Это относится и ко многим жилым домам, в которых вынуждены проживать граждане. Поэтому только для поддержания минимальных социальных условий проживания в районах Крайнего Севера в этих населенных пунктах требуются большие финансовые вложения.

Иллюстрацией подобной ситуации может служить рабочий поселок Согдиондон Мамско-Чуйского района Иркутской области. На 1 января 2015 года в нем было зарегистрировано 202 человека, а реально проживало 186, из них 26% составляли пенсионеры, 22% — дети и студенты, 12% — безработные, 3% — иные категории неработающего населения. И лишь 37% составляло трудоспособное и работающее население. При этом из 89 работающих человек 39 являлись сотрудниками муниципальных и федеральных учреждений. 100% жилищного фонда Согдиондона признано аварийным и подлежащим сносу или реконструкции. В таком же состоянии находятся многие объекты социальной инфраструктуры, включая котельную, которая требует полной реконструкции. Одновременно этот поселок являлся единственным населенным пунктом, входящим в состав городского поселения. Ежегодно из областного бюджета на содержание муниципального образования выделяется более 58 млн рублей. Только для капитального ремонта объектов капитального строительства и реконструкции дорог требуется единовременное вложение более 320 млн рублей.

В случаях, когда развитие подобных территорий не имеет каких-либо экономических перспектив, целесообразно ликвидировать населенные пункты, обеспечивая при этом переселение проживающих в них граждан в другие населенные пункты. Такое радикальное решение позволяет, с одной стороны, обеспечить гражданам возможность проживания в

более комфортных социальных условиях, с другой, — оптимизировать расходы местного бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации.

В настоящее время в федеральном законодательстве предусмотрен только один механизм подобной ликвидации — закрытие населенных пунктов. Федеральный закон от 17 июля 2011 года № 211-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из закрывающихся населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» [7] предусматривает, что закрытие населенных пунктов осуществляется на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с Правительством Российской Федерации. Порядок принятия региональными органами власти решений о закрытии населенных пунктов определяется нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а порядок согласования этого решения установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2013 года № 1146 [11].

Однако реализовать эту процедуру чрезвычайно сложно. Поскольку субсидии переселяющимся гражданам предоставляются за счет федерального бюджета, закрытие населенного пункта возможно только если Правительство Российской Федерации приняло такое решение. В последние годы практика принятия решений о закрытии населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, минимальна.

Кроме того, в федеральном законодательстве порядок закрытия населенного пункта урегулирован лишь частично. Из положений указанного Федерального закона вытекает лишь, что в случае принятия решения о закрытии населенного пункта граждане, проживающие в нем на день принятия решения, имеют право на получении субсидии из федерального бюджета в целях покупки другого жилого помещения. Однако этот механизм решает только часть существующей проблемы, обеспечивая переселение граждан в более комфортные социальные условия, что не мешает другим гражданам селиться на той же территории в надежде получить право на субсидию. Поэтому даже в случае принятия решения о закрытии населенного пункта, находящегося в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, органы местного самоуправления обязаны поддерживать функционирование населенного пункта и обеспечивать надлежащее состояние жилищной инфраструктуры, в то время как требуется полностью ликвидировать населенный пункт на соответствующей территории.

Таким образом, решение проблемы бесперспективных населенных пунктов в районах Крайнего Севера исключительно путем их закрытия в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в настоящее время невозможно.

Зачастую региональные органы власти пытаются ликвидировать подобные населенные пункты самостоятельно. Так, в 2015 году в Иркутской области было начато переселение граждан, проживающих в рабочих поселках Согдиондон и Горно-Чуйский Мамско-Чуйского района. С этой целью приняты Закон Иркутской области от 9 июля 2015 года № 69-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки граждан, проживающих в рабочем поселке Согдиондон Мамско-Чуйского района Иркутской области» [5] и Закон Иркутской области от 9 июля 2015 года № 68-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки граждан, проживающих в рабочем поселке Горно-Чуйский Мамско-Чуйского района Иркутской области» [6]. Однако, повторимся, эти законы, как и федеральный, решают только одну часть проблемы — позволяют гражданам переселиться в более благоприятные условия.

Кроме того, при предоставлении дополнительных мер социальной поддержки, аналогичных федеральным гарантиям, региональный законодатель сталкивается с рядом проблем, решение которых — за пределами компетенции субъектов Российской Федерации.

1. Прежде всего, вызывает сомнение обоснованность принятия решения о предоставлении дополнительных мер социальной поддержки только гражданам, проживающим в определенном населенном пункте. В отличие от федерального законодательства, на уровне субъектов Российской Федерации отсутствует механизм принятия решения о закрытии (ликвидации) населенного пункта. В силу этого возникает вопрос о том, почему гражданам, проживающим в конкретно взятой местности, предоставляются преимущества по сравнению с жителями остальной территории региона.

2. Существует проблема с определением критерия, по которому устнавливается наличие или отсутствие у граждан права на получение дополнительной меры социальной поддержки. Федеральный закон предусматривает,

что право на получение жилищных субсидий имеют граждане, проживающие по месту жительства в закрывающемся населенном пункте на дату принятия решения о его закрытии, независимо от стажа работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. В имеющемся подзаконном регулировании это положение детализируется как наличие регистрации по месту жительства в закрывающемся населенном пункте. Однако в региональном законе подобный механизм закрепить затруднительно. Дело в том, что право на свободу передвижения и выбора места жительства является одним из важнейших конституционных прав гражданина (часть 1 статьи 27 Конституции Российской Федерации). Ограничение этого права осуществляется только на основании федерального закона. Поэтому определение законом субъекта Российской Федерации права гражданина на получение региональной жилищной субсидии в зависимости от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства может быть истолковано как неправомерное ограничение конституционных прав, о чем, в том числе, свидетельствует и многочисленная судебная практика. А выявить и формализовать иные критерии, подтверждающие проживание гражданина в определенном населенном пункте, затруднительно. В то же время адресность этих мер поддержки требует, чтобы жилищные субсидии предоставлялись только жителям определенной территории.

3. Задача полной ликвидации населенного пункта требует не только полного переселения его жителей, но и отсутствия на этой территории жилых помещений, принадлежащих гражданам на праве собственности. Это означает, что при переселении такие объекты должны быть отчуждены в государственную или муниципальную собственность. Однако субъекты Российской Федерации не вправе устанавливать меры по принудительному отчуждению имущества граждан. Предусмотренный федеральным законодательством механизм принудительного изъятия для государственных нужд в рассматриваемой ситуации, как правило, неприменим. Поэтому граждане, имеющие право собственности на жилые помещения, земельные участки и иное недвижимое имущество, могут злоупотреблять правами, требуя повышения предоставляемых гарантий и дополнительных компенсаций. В противном случае они отказываются от переселения, а сохранение населения даже минимальной численности не позволяет окончательно ликвидировать населенный пункт.

Для того чтобы решить перечисленные и иные проблемы, возникающие при переселении граждан из районов Крайнего Севера, предлагается принять федеральный закон, который бы комплексно урегулировал все вопросы, связанные с закрытием населенных пунктов. В этом законе необходимо определить порядок принятия решения о закрытии населенного пункта, который позволил бы региональным органам власти принимать такое решение самостоятельно в случаях, когда все финансовые затраты, связанные с закрытием, будут осуществляться за счет регионального бюджета; определить условия наличия у граждан права на получение субсидии и иных гарантий; предусмотреть возможность принудительного изъятия недвижимого имущества с возможностью определения выкупной цены в судебном порядке. Целесообразно также в таких случаях устанавливать запрет на регистрацию граждан по месту жительства в ликвидируемых населенных пунктах после принятия решения о ликвидации.

Существование подобного механизма позволит многим северным регионам России предоставить дополнительные гарантии для граждан, а также оптимизировать финансовые затраты на развитие территории.

О практике перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти в Иркутской области

Одной из насущных проблем построения федеративных отношений в России является поиск оптимальной модели разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти. В 2014 году органы государственной власти субъектов Российской Федерации получили право перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации региональными законами. Реализуя указанное право, Законодательное Собрание Иркутской области приняло Закон Иркутской области от 18 декабря 2014 года № 162-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления отдельных муниципальных образований Иркутской области и Правительством Иркутской области» [8].

При обсуждении вопроса о перераспределении полномочий в Иркутской области было принято решение: во-первых, перераспределять полномочия органов местного самоуправления не всех муниципальных образований, а только муниципального образования город Иркутск, Иркутского районного муниципального образования, городских и сельских поселений Иркутского районного муниципального образования; во-вторых, перераспределить полномочия только в сфере земельных отношений.

Такое решение было обосновано несколькими факторами. Во-первых, Правительство Иркутской области уже осуществляло полномочия по распоряжению земельными участками, находящимися на территории муниципального образования город Иркутск, государственная собственность на которые не разграничена. Правовой основой для этого являлся Федеральный закон от 25 ноября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [4], которым была установлена возможность законом субъекта Российской Федерации закрепить полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселении, являющимся административным центром субъекта Российской Федерации, за исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако с 1 марта 2015 года в связи с внесением изменений в указанный Федеральный закон полномочия по распоряжению земельными участками, находящимися на территории муниципального образования город Иркутск, должны были перейти к органам местного самоуправления города.

Вторым фактором, повлиявшим на принятие решения о перераспределении полномочий, стали допускаемые органами местного самоуправления Иркутского районного муниципального образования, городских и сельских поселений Иркутского района многочисленные нарушения законодательства при предоставлении земельных участков. В частности, большое количество земельных участков, фактически относящихся к землям лесного фонда, были поставлены на кадастровый учет в качестве земель сельскохозяйственного назначения и переданы в бесплатное пользование дачным некоммерческим товариществам для дачного строительства, при этом часть таких земельных участков расположена в пределах 200-метровой водоохраной зоны, в прибрежной защитной полосе Иркутского водохранилища, в пределах второго пояса зоны санитарной охраны источника водоснабжения города Иркутска.

В результате принятия Закона Иркутской области от 18 декабря 2014 года № 162-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления отдельных муниципальных образований Иркутской области и Правительством Иркутской области» были перераспределены следующие полномочия органов местного самоуправления муниципального образования город Иркутск, Иркутского районного муниципального образования, городских и сельских поселений Иркутского района Иркутской области:

1) распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, если иное не предусмотрено законодательством;

2) выдача разрешения на использование земель или земельного участка, государственная собственность на которые не разграничена.

В отношении органов местного самоуправления муниципального образования город Иркутск также были перераспределены полномочия по утверждению схемы расположения земельного участка в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Указанные полномочия перераспределены сроком на 10 лет.

Учитывая отсутствие опыта перераспределения полномочий, а также их объем, положения Закона Иркутской области от 18 декабря 2014 года № 162-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления отдельных муниципальных образований Иркутской области и Правительством Иркутской области» вводились в действие поэтапно. С 1 января 2015 года были введены в действие положения об осуществлении Правительством Иркутской области перераспределенных полномочий только органов местного самоуправления муниципального образования город Иркутск, и то за исключением положения о перераспределении полномочий по выдаче разрешения на использование земель или земельного участка, государственная собственность на которые не разграничена. Иные положения Закона вступили в силу с 1 января 2016 года.

Несмотря на короткий период, прошедший с момента перераспределения полномочий, уже сейчас получены положительные результаты.

Например, в рамках реализации перераспределенных полномочий Правительством Иркутской области в 2015—2016 годах приняты решения: о предоставлении 220 земельных участков для строительства и целей, не связанных со строительством; о предварительном согласовании предоставления 163 земельных участков; о продаже на торгах 3 земельных участков.

Министерством имущественных отношений Иркутской области в 2015—2016 годах приняты решения о предварительном согласовании предоставления 910 земельных участков под эксплуатацию объектов недвижимости, заключены 1 672 договора купли-продажи земельных участков под эксплуатацию объектов недвижимости и 159 договоров аренды земельных участков.

Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления муниципального образования город Иркутск и Правительством Иркутской области способствовало реализации крупных социальных и культурных проектов. В 2015 году Правительство Иркутской области предоставило для строительства социальных объектов 8 земельных участков в городе Иркутске, в том числе 4 — для строительства детских садов, 2 — для строительства объектов общеобразовательного назначения, 1 — для строительства объектов спортивного назначения, 1 — для строительства набережной и берегоукреплений.

Вместе с тем в ходе реализации Закона от 18 декабря 2014 года № 162-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления отдельных муниципальных образований Иркутской области и Правительством Иркутской области» возникают и определенные проблемы. Так, в соответствии с указанным Законом передача соответствующей документации, связанной с осуществлением переданных полномочий, должна быть завершена к 1 февраля 2016 года. Однако администрацией Иркутского районного муниципального образования документация (договоры аренды земельных участков) в установленные сроки не передана. Передача документации по договорам аренды продолжается до сих пор.

Возникают проблемы и при организации взаимодействия с органами местного самоуправления Иркутского районного муниципального образования, городских и сельских поселений Иркутского района. В частности, установлено, что ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности в администрации Иркутского районного муниципального образования осуществляется ненадлежащим образом. Информация из указанной системы, предоставляемая администрацией Иркутского районного муниципального образования, в большинстве случаев противоречит информации органов местного самоуправления городских и сельских поселений Иркутского района. Кроме того, органами местного самоуправления Иркутского районного муниципального образования не соблюдаются сроки предоставления информации из информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, что затрудняет принятие Правительством Иркутской области решений по распоряжению земельными участками в установленные земельным законодательством сроки.

Правительство Иркутской области при реализации перераспределенных полномочий органов местного самоуправления столкнулось также с еще одной проблемой. После вступления в силу Закона Иркутской области от 18 декабря 2014 года № 162-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления отдельных муниципальных образований Иркутской области и Правительством Иркутской области» органы местного самоуправления муниципального образования город Иркутск продолжали осуществлять действия по распоряжению земельными участками (раздел земельных участков, заключение дополнительных соглашений к договорам, обращение в суд с исками о взыскании арендной платы и т. п.). В связи с этим потребовалось принятие мер по признанию указанных действий незаконными в судебном порядке.

В целом, несмотря на указанные проблемы, перераспределение полномочий между органами местного самоуправления муниципального образования город Иркутск, Иркутского районного муниципального образования, городских и сельских поселений Иркутского района Иркутской области и Правительством Иркутской области в сфере земельных отношений имеет положительные результаты, а осуществление указанных полномочий органами государственной власти способствует эффективному использованию земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, соблюдению законодательства при распоряжении указанными земельными участками и, в конечном счете, соблюдению прав граждан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 04.07.2016.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1 (ч. I). — Ст. 1; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 04.07.2016.

3. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

4. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 25 ноября 2001 г. № 137-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4148; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 04.07.2016.

5. О дополнительной мере социальной поддержки граждан, проживающих в рабочем поселке Согдиондон Мамско-Чуйского района Иркутской области : закон Иркутской области от 9 июля 2015 года № 69-ОЗ // Ведомости ЗС Иркутской области. — 2015. — № 27.

6. О дополнительной мере социальной поддержки граждан, проживающих в рабочем поселке Горно-Чуйский Мамско-Чуйского района Иркутской области : закон Иркутской области от 9 июля 2015 г. № 68-ОЗ // Ведомости ЗС Иркутской области. — 2015. — № 27.

7. О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из закрывающихся населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях : федер. закон от 17 июля 2011 г. № 211-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 30 (ч. I). — Ст. 4559; 2013. — № 27. — Ст. 3437.

8. О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления отдельных муниципальных образований Иркутской области и Правительством Иркутской области : закон Иркутской области от 18 декабря 2014 г. № 162-ОЗ // Областная. — 2014. — 19 дек.

9. О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 900; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 04.07.2016.

10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 04.07.2016.

11. Об утверждении Правил согласования с Правительством Российской Федерации закрытия населенных пунктов (в том числе городов, поселков), полярных станций, находящихся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и закрывающихся в соответствии с законодательством Российской Федерации на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 11 декабря 2013 г. № 1146 (в ред. от 26 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 50. — Ст. 6611; 2015. — № 2. — Ст. 459.

12. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 24 марта 2015 г. № 10-05-05/16110 // Справочная правовая система «Гарант».

13. Письмо Правительственной комиссии по профилактике правонарушений от 9 декабря 2014 г. № 12/6867 // Справочная правовая система «Гарант».

ББК 67.400.32

Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
В.В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор
А.А. Петров, кандидат юридических наук

Запрет скрывать лицо на публичном мероприятии как предмет научно-правового экспертного исследования

Экспертное заключение по вопросам, поставленным в письме судьи Конституционного Суда Российской Федерации С.Д. Князева, в связи с коллективной жалобой граждан А.В. Анохиной, Д.В. Бадова, В.А. Бочкаревой и А.Г. Корнеевой на нарушение их конституционных прав пунктом 1 части 4 статьи 6, частью 1 статьи 7, частью 11 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и частью 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

1. Общие рассуждения

Гражданами А.В. Анохиной, Д.В. Бадовым, В.А. Бочкаревой и А.Г. Корнеевой, выступающими в качестве заявителей по делу, в рамках которого проводится настоящее экспертное исследование, оспаривается конституционность следующих законоположений:

— пункта 1 части 4 статьи 6 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»), согласно которому участники публичных мероприятий не вправе скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности;

— части 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в той части, в которой ею установлено, что уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия;

— части 1.1 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», которая устанавливает, что органы исполнительной власти

субъекта Российской Федерации определяют единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места; порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, при этом указанная предельная численность не может быть менее ста человек;

— части 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающей, что нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, за исключением случаев, предусмотренных частью 6 этой статьи, влечет наложение административного штрафа в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или обязательные работы на срок до сорока часов.

В соответствии с частью 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации и конкретизирующими ее положениями пункта 3 части первой статьи 3, статей 96 и 97 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле; жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если обжалуемый закон затрагивает конституционные права и свободы граждан и применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации») также устанавливает, что основанием к рассмотрению дела о проверке конституционности закона является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации данный закон (часть вторая статьи 36). Согласно неоднократно выраженной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выводы о наличии или отсутствии такой неопределенности правомочен делать только сам Конституционный Суд Российской Федерации, при этом ее отсутствие означает, что обращение не соответствует общим требованиям допустимости, а это, в свою очередь, влечет отказ в принятии такого обращения к рассмотрению на основании пункта 2 статьи 43 названного Федерального конституционного закона (см., например, определения от 6 ноября 1998 года № 151-О, от 5 ноября 2003 года № 403-О, от 17 июля 2014 года № 1567-О и т. д.).

Анализ материалов, приложенных к поручению о проведении настоящего экспертного исследования, свидетельствует о том, что жалоба граждан А.В. Анохиной, Д.В. Бадова, В.А. Бочкаревой и А.Г. Корнеевой на нарушение их конституционных прав приведенными законоположениями не соответствует требованиям допустимости в части, касающейся проверки конституционности части 1 статьи 7 и части 1.1 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», поскольку неопределенность в данном вопросе отсутствует (обоснование этого вывода приводится в пунктах 2—3 настоящего экспертного заключения). В остальной части жалоба отвечает как общим, так и специальным требованиям допустимости в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» и может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению по существу.

2—3. По вопросам о том, в каких случаях действующее правовое регулирование, в частности, часть 1.1 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», допускает возможность проведения публичных мероприятий без предварительной подачи соответствующего уведомления, а также о том, можно ли предположить, что проведение без предварительного уведомления публичного мероприятия в специально отведенных местах разрешается лишь в отношении одиночного пикетирования и собрания (а если да, то в чем заключается тогда смысл оспоренных законоположений — ведь проведение одиночного пикетирования и собрания без предварительного уведомления согласно Фе-

деральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (части 1 и 1.1 статьи 7) возможно и вне специально отведенных мест)

В соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» уведомление о проведении публичного мероприятия представляет собой документ, посредством которого органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органу местного самоуправления в порядке, установленном названным Федеральным законом, сообщается информация о проведении публичного мероприятия в целях обеспечения при его проведении безопасности и правопорядка (пункт 7 статьи 2). Согласно частям 1 и 2 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 5 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия в порядке, который регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации. Для случаев проведении пикетирования группой лиц либо пикетирования, осуществляемого одним участником с использованием быстровозводимой сборно-разборной конструкции, создающей препятствия для движения пешеходов и транспортных средств, часть 1 статьи 7 названного Федерального закона устанавливает другие — более длительные — сроки подачи уведомлений. Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» закрепляет требования к содержанию и оформлению уведомления (части 3 и 4 статьи 7), определяет основанные на уведомлении права (пункт 1 части 3 статьи 5) и обязанности (пункты 2, 3 и 7.1 части 4 статьи 5) организатора публичного мероприятия. Сама по себе подача уведомления в порядке, установленном статьей 7 названного Федерального закона, также является обязанностью организатора публичного мероприятия (пункт 1 части 4 статьи 5) и рассматривается как элемент организации публичного мероприятия (пункт 1 статьи 4), а организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок (часть 5 статьи 5). В свою очередь, подача уведомления порождает ряд обязанностей соответствующих органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления (статья 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).

Из изложенных законоположений, рассматриваемых в их неразрывной взаимосвязи, с очевидностью следует, что подача уведомления о проведении публичного мероприятия, по общему правилу, является обязательным условием законности его организации и проведения. Это подтверждается также тем, что организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия влечет административную ответственность на основании части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вместе с тем Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» устанавливает и исключения из данного общего правила. Предусматривая необходимость подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, часть 1 статьи 7 названного Федерального закона — как это прямо и недвусмысленно следует из текста в скобках — не распространяется на публичные мероприятия в форме собрания, а также в форме пикетирования при условии, что пикетирование проводится одним участником без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции. При этом часть 1.1 указанной статьи, повторяя, что уведомления о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется, за исключением случая, если этот участник предполагает использовать быстровозводимую сборно-разборную конструкцию, уточняет, что минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими указанное пикетирование, определяется законом субъекта Российской Федерации, причем указанное минимальное расстояние не может быть более пятидесяти метров, а совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием.

Других изъятий из общего правила об обязательности подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, помимо тех, которые прямо предусмотрены в частях 1 и 1.1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», названный Федеральный закон не устанавливает, как не предусматривает он и полномочий субъектов Российской Федерации по их установлению. Согласно части 1 его статьи 1 органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают и издают нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, только в случаях, предусмотренных самим Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Регулируя вопросы, связанные с уведомлением о проведении публичного мероприятия, названный Федеральный закон наделяет субъекты Российской Федерации полномочиями по регламентации порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления (часть 2 статьи 7), а также по установлению предельной численности лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется (часть 1.1 статьи 8). Однако эти предписания, рассматриваемые в сопоставлении с положениями части 1 статьи 1 и частей 1 и 1.1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», не могут толковаться расширительно, как предусматривающие право субъектов Российской Федерации расширять посредством принятия собственных законов круг случаев, когда подача уведомления о проведении публичного мероприятия не требуется.

Таким образом, проведенный анализ позволяет прийти к выводу об отсутствии неопределенности в вопросе о конституционности оспариваемых заявителями положений части 1 статьи 7 и части 1.1 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в том аспекте, в котором вопрос об их проверке поставлен в жалобе. Разрешение же вопроса о проверке законности и обоснованности судебных решений, об оценке правильности применения оспариваемых законоположений к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и в статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относится.

Следует заметить, что редакция части 1.1 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» действительно сформулирована так, что возникает впечатление, будто законодатель имел в виду возможность проведения публичных мероприятий в специально отведенных местах без подачи уведомлений вне зависимости от вида таких мероприятий и при условии, если численность лиц, участвующих в таком публичном мероприятии, не превышает предельную численность, которая устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Однако некоторая юридико-техническая дефектность данного законоположения не дает оснований для подобного вывода, который однозначно опровергается, если принять во внимание место части 1.1 статьи 8 названного Федерального закона в общей системе его предписаний. При этом принципиально важное значение имеет тот факт, что в соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» решение вопроса об обязанности — либо, соответственно, об отсутствии обязанности — организаторов публичных мероприятий подавать в соответствующие органы публичной власти уведомления о проведении публичных мероприятий зависит только от вида предполагаемого публичного мероприятия, но не от места его проведения (относятся ли они к числу специально отведенных мест в соответствии со статьей 8 названного Федерального закона или нет). Этот подход согласуется с конституционным принципом равенства прав и свобод человека и гражданина (части 1 и 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации).

4—5. По вопросам о том, каковы цели предусмотренного пунктом 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» запрета, а также о том, носит ли запрет, установленный пунктом 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» абсолютный характер, исключающий — вне зависимости от преследуемых участниками публичного мероприятия целей, используемых средств

и иных обстоятельств — любое нанесение (наложение) на лицо каких-либо, в том числе агитационных, предметов (аксессуаров)

В соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» участники публичных мероприятий не вправе скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности. Каких-либо исключений из этого запрета не предусматривается, а его нарушение влечет административную ответственность на основании части 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Указанному запрету корреспондирует обязанность организатора публичного мероприятия требовать от участников публичного мероприятия не скрывать свое лицо, в том числе не использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности (пункт 11 части 4 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»). Как следует из формулировки пункта 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», предусмотренный данным законоположением запрет направлен на недопущение затруднения установления личности участника публичного мероприятия. Представляется, что эта цель не может быть признана конституционно оправданной.

Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (статья 31), при этом каждому гарантируется свобода мысли и слова и никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них (части 1 и 3 статьи 29). Конституция Российской Федерации устанавливает, что данные права не относятся к числу конституционных прав и свобод, которые не подлежат ограничению (часть 3 статьи 56) и 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). Публичные мероприятия по самой своей природе предназначены для свободного выражения и формирования мнений, а также выдвижения требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики (пункт 1 статьи 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»), что объективно означает возможность возникновения по вопросам, затронутым в рамках соответствующих публичных мероприятий, конфликта между точкой зрения участников публичного мероприятия, с одной стороны, и институтами публичной власти, общественными объединениями, другими группами граждан и т. д., с другой.

С учетом изложенного не подлежит сомнению, что установление носящих запретительный характер обязательных требований к порядку участия граждан в публичных мероприятиях представляет собой ограничение конституционной свободы собраний (статья 31 Конституции Российской Федерации), и потому соответствующее нормативное регулирование должно подчиняться требованиям части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях многократно и последовательно выражал правовые позиции, согласно которым федеральный законодатель должен исходить из того, что публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, оправдывают правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату и, не будучи чрезмерными, необходимы и строго обусловлены этими публичными интересами, и использовать лишь такие правовые средства, которые для конкретной правоприменительной ситуации исключают возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина; цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод (постановления от 13 июня 1996 года № 14-П, от 11 марта 1998 года № 8-П, от 18 февраля 2000 года № 3-П, от 30 октября 2003 года № 15-П, от 19 апреля 2010 года № 8-П, от 22 июня 2010 года № 14-П, от 29 июня 2012 года № 16-П, от 5 декабря 2012 года № 30-П, от 16 апреля 2015 года № 8-П и др.).

Формальное условие допустимости ограничений конституционных прав и свобод в дан-

ном случае соблюдено: как сам рассматриваемый запрет, так и обеспечивающее его реализацию предписание об административной ответственности за несоблюдение данного запрета установлены федеральными законами. Однако этого нельзя сказать о тех требованиях, которые Конституция Российской Федерации предъявляет к содержанию правоограничивающего законодательного регулирования.

Как уже было отмечено, установленный пунктом 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» запрет участнику публичного мероприятия скрывать свое лицо — как это прямо указано в данном законоположении — направлен на недопущение затруднения установления личности участника публичного мероприятия. Очевидно, что достоверно установить личность человека по одному только его внешнему облику, а именно — по внешнему виду его лица — в любом случае невозможно: для этого требуется, как минимум, сопоставить облик конкретного человека с документом, удостоверяющим его личность (зачастую и этого бывает недостаточно). Между тем действующее правовое регулирование исходит из того, что сама по себе необходимость установления личности физического лица может быть обусловлена только такими обстоятельствами, которые связаны либо с необходимостью надлежащего исполнения процедуры реализации конституционных прав, свобод и обязанностей, либо с возможным или реальным совершением правонарушений. Так, Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», исходя из того, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности (часть 1 статьи 1), возлагает на нее обязанность обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок, оказывать в соответствии с законодательством Российской Федерации содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий (пункт 6 части 1 статьи 12). Полиции для выполнения возложенных на нее обязанностей предоставляется право проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом (пункт 2 части 1 статьи 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»). С учетом приведенных предписаний введение для участников публичных мероприятий запрета скрывать свое лицо означает, что законодатель, по сути, исходит из того, что потенциальная необходимость устанавливать личности участников публичного мероприятия возникает в силу одного лишь факта участия в соответствующем мероприятии; иными словами, оспариваемое положение пункта 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» воспринимается не иначе как презумпция неправомерности поведения всех без исключения участников публичного мероприятия.

Подобный подход не соответствует Конституции Российской Федерации. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в целом ряде его решений, в соответствии со статьей 21 Конституции Российской Федерации государство обязано охранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав (статья 17, часть 2, и статья 18 Конституции Российской Федерации); из этого следует, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами (статья 45, часть 2 Конституции Российской Федерации) и спорить с государством в лице любых его органов; никто не может быть ограничен в защите перед судом своего достоинства, а также всех связанных с ним прав (постановления от 3 мая 1995 года № 4-П, от 14 мая 2012 года № 11-П, от 8 апреля 2016 года № 10-П и др.).

Необоснованность и чрезмерность запрета

участникам публичных мероприятий скрывать свое лицо еще более явно проявляется в тех случаях, когда полное или частичное сокрытие лиц является способом выражения участниками публичного мероприятия своей позиции по тем вопросам, в связи с которыми проводится соответствующее публичное мероприятие. Именно такая ситуация имела место в делах граждан, выступающих в качестве заявителей по делу, в связи с которым проводится настоящее экспертное исследование.

Нельзя не обратить внимание и на то, что обязательность участия в публичном мероприятии с открытым лицом (в прямом смысле этого слова) с высокой долей вероятности создает для гражданина, по существу, непреодолимое препятствие для участия в таком мероприятии — с учетом того, что, как уже отмечалось, позиции участников публичного мероприятия и внешних субъектов (прежде всего, с публичной властью) в большинстве случаев не только не совпадают, но и находятся в конфликте. В таком случае установленное пунктом 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» ограничение трансформируется в посягательство на само существо конституционной свободы собраний.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении (часть третья статьи 74). Это означает, что доводы в пользу принимаемого Конституционным Судом Российской Федерации решения (часть четвертая статьи 74 и пункт 9 части 1 статьи 75 названного Федерального конституционного закона) могут лежать и вне той плоскости, в которой строится позиция заявителя по поставленному им перед Конституционным Судом Российской Федерации вопросу (пункт 8 части второй его статьи 37). В этой связи считаем важным обратить внимание на некоторые аспекты реализации оспариваемого пункта 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», которые хотя и не проявлялись непосредственно в делах заявителей по настоящему делу, но демонстрируют порочность анализируемого законоположения и потому имеют существенное значение для оценки его конституционности.

1. Действующее законодательство не устанавливает для лиц, находящихся в публичных местах, общего запрета затруднять установление личности посредством сокрытия лица.

Как уже отмечалось выше, полиция вправе проверять документы, удостоверяющие личность граждан (пункт 2 части 1 статьи 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»); при этом соответствующие законные требования сотрудника полиции обязательны для выполнения гражданами и должностными лицами, а их невыполнение, равно как и воспрепятствование выполнению сотрудником полиции служебных обязанностей, влечет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации (части 3 и 4 статьи 30 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», статья 19.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Законодатель считает это регулирование в целом достаточным для решения задачи установления, при необходимости, личности физических лиц и не запрещает скрывать лицо гражданам при нахождении на улицах, площадях, скверах и т. п. без цели участия в каких бы то ни было мероприятиях. Однако, как только гражданин в порядке реализации своего права на участие в публичных мероприятиях (статья 31 Конституции Российской Федерации) появляется в том же самом общественном месте уже в качестве участника публичного мероприятия, он подпадает под действие этого запрета, причем без каких-либо оговорок и ограничений.

Правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 года № 1156 на основании части 1.3 статьи 20 Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», запрещают зрителям в местах проведения официальных спортивных соревнований скрывать свои лица, в том числе использовать маски, а также средства маскировки и иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности (подпункт «д» пункта 5). Однако при всей сходности этого предписания с содержанием пункта 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» его действие ограничено — в случаях, специально установленных организатором

официального спортивного соревнования, зрители вправе использовать маски.

Таким образом, рассматриваемое положение пункта 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» ставит участников публичных мероприятий в неравное — более ограниченное — положение по сравнению с гражданами, не участвующими в таких мероприятиях, но находящимися в сходных ситуациях.

2. Некоторые религиозные традиции предписывают своим последователям (например, это касается женщин в исламе) полностью или частично закрывать лицо. При этом действующее законодательство Российской Федерации — в отличие от законодательства целого ряда иностранных государств — не запрещает публичное ношение применяемых в этих целях предметов религиозной одежды. В результате лица, которые придерживаются соответствующих религиозных взглядов, вообще не могут быть участниками публичных мероприятий в Российской Федерации. Фактически законодатель ставит их перед выбором — либо реализовывать гарантированную Конституцией Российской Федерации свободу собраний (статья 31), либо пользоваться свободой исповедовать определенную религию, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (статья 29). Одновременное пользование обоими этими конституционными правами в описанной ситуации оказывается, по существу, невозможным. Между тем Конституционный Суд Российской Федерации считает законодательное регулирование, создающее подобные ситуации, неприемлемым: в его постановлении от 15 апреля 2014 года № 11-П изложена правовая позиция, согласно которой принцип соблюдения баланса конституционно значимых ценностей требует обеспечения каждой из них без несоразмерного ущерба для прочих, а потому правовое регулирование, которое ставит гражданина в ситуацию вынужденного выбора, от реализации какого конституционного права он должен будет отказаться, для того, чтобы воспользоваться другим, следует рассматривать как посягающее на это другое право, его отрицание (во всяком случае, в данных конкретных обстоятельствах).

3. Схожая ситуация возникает, когда человек вынужден полностью или частично скрывать лицо по соображениям медицинского характера. Так, многочисленные нормативные документы, действующие в сфере здравоохранения, содержат рекомендации по пользованию масками в целях снижения рисков, связанных с инфекционными заболеваниями — например, абзац седьмой пункта 9.7 санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.2.3117-13 «Профилактика гриппа и других острых респираторных вирусных инфекций», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18 ноября 2013 года № 63, предусматривает, что на основании анализа эпидемической обстановки по гриппу и ОРВИ, уровня регистрируемой заболеваемости в сравнении с эпидемическими порогами, клинической характеристики заболеваний у детей и взрослых, результатов лабораторной диагностики и мониторинговых исследований по слежению за циркулирующими в эпидемический сезон вирусами гриппа и ОРВИ по предложениям (предписаниям) органов, уполномоченных осуществлять федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, на территории субъекта Российской Федерации, учреждениях, организациях и предприятиях проводятся дополнительные санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия по предупреждению распространения гриппа и ОРВИ в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, включающие усиление противоэпидемического режима в медицинских организациях, детских образовательных организациях, оздоровительных организациях и организациях социальной защиты (в том числе — ношение марлевых масок).

Аналогично, потребность полностью или частично скрывать лицо может быть вызвана его повреждениями в результате травм или заболеваний. Понуждение открывать лицо в таком случае представляет собой посягательство на достоинство личности, которое в силу статьи 21, части 3 статьи 55 и части 3 статьи 56 Конституции Российской Федерации вообще не может быть ограничено.

4. Свобода собраний относится к числу гражданских и политических прав (статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах). В этой связи нельзя не заметить, что другое важнейшее конституционное право, относящееся к этой же категории, — право избирать в органы публичной власти и участвовать в референдуме — основано, среди прочего, на принципе тайного го-

лосования (часть 3 статьи 3, часть 2 статьи 32 и часть 1 статьи 81 Конституции Российской Федерации, статья 7 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункт «b» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах). По своей сути, и свобода собраний, и активное избирательное право, и право участия в голосовании по вопросам референдума имеют сходное предназначение, которое состоит в обеспечении возможности для граждан свободно выражать свое мнение в обстановке, максимально свободной от внешнего воздействия.

6. Влияет ли на квалификацию отступления от установленного пунктом 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» запрета в качестве административного правонарушения форма вины (умысел или неосторожность), а также преследуемые участниками публичного мероприятия цели?

В соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Как уже отмечалось выше, согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, выраженным во многих его решениях, соответствующее законодательное регулирование должно отвечать определенным требованиям, которые заключаются, в том числе в следующем:

— ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений;

— в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания;

— при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры;

— чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

Диспозиция части 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является бланкетной, и признаки составов административных правонарушений, подпадающие под ее действие, фактически установлены Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Таким образом, принципиальное значение в рамках анализируемого дела приобретает вопрос о том, насколько конкретные правила, установленные названным Федеральным законом, соответствуют обозначенным конституционным критериям.

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предусматривает развернутое, подробное регулирование различных аспектов организации и проведения публичных мероприятий. Поэтому практически любое нарушение как данного Федерального закона, так и принятых на основании его положений законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации может повлечь административную ответственность по статье 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в том числе по части 5 указанной статьи. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно признавал возможность привлечения к юридической ответственности на основании бланкетных норм, указывая при этом на необходимость применения таких норм во взаимосвязи с конкретизирующими их предписаниями других федеральных законов и подзаконных актов (см., например, постановление от 31 марта 2011 года № 3-П).

Диспозиция части 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях сформулирована таким образом, что требует анализа соотношения каж-

дой конкретной ситуации, связанной с организацией либо проведением собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, с правилами, установленными Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В частности, в соответствии с оспариваемым положением пункта 1 части 4 статьи 6 этого Федерального закона участники публичных мероприятий не вправе скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности. На основе данной формулировки можно установить следующие признаки состава административного правонарушения, образующегося при несоблюдении установленного ею запрета:

— субъектом административного правонарушения является участник публичного мероприятия;

— объектом административного правонарушения являются правоотношения в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий;

— объективная сторона выражается в действии, направленном на создание участником публичного мероприятия препятствий к установлению его личности.

Из формулировки пункта 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» вполне ясно прослеживается цель деяния участника публичного мероприятия — скрыть свое лицо и затруднить установление своей личности. В качестве предметов административного правонарушения в данном случае могут выступать маска, маскировочные средства и иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности, т. е. перечисленные предметы также должны использоваться для достижения неправомерной цели.

Что касается субъективной стороны, то согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации общепризнанным принципом привлечения к юридической ответственности во всех отраслях права является наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, и всякое исключение из этого принципа должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т. е. закреплено непосредственно в законе (абзац третий пункта 2 мотивировочной части постановления от 25 января 2001 года № 1-П, абзац четвертый пункта 1.1 мотивировочной части постановления от 27 апреля 2001 года № 7-П, абзац первый пункта 7 мотивировочной части постановления от 30 июля 2001 года № 13-П и др.). Следовательно, с правоприменителя при решении вопроса о привлечении лица к административной ответственности по части 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение пункта 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» во всяком случае не снимается обязанность устанавливать вину соответствующего лица. При этом представляется, что вина участника публичного мероприятия в контексте анализируемого состава административного правонарушения может выражаться только в форме умысла, направленного на достижение конкретных целей — скрыть лицо, тем самым затруднив установление своей личности. Данный вывод основан на том, что использование масок, маскирующих средств и предметов, специально предназначенных для затруднения установления личности, не может иметь место по неосторожности.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что образующийся из анализируемого запрета состав административного правонарушения не может считаться формальным, что порождает необходимость при квалификации административного правонарушения учитывать как обязательные, так и факультативные признаки его состава, а также давать оценку используемых предметов административного правонарушения.

В ситуации с использованием заявителями по анализируемому делу скотча во время проведения пикетирования в рамках международной акции «День молчания» можно констатировать отсутствие умысла на создание препятствий для установления личности, так как в данном случае заклеивание рта скотчем не преследовало цели скрыть лицо участника публичного мероприятия, а являлось одним из атрибутов акции, ассоциирующимся с ее названием. Однако с учетом ранее сделанного вывода о неконституционности запрета, установленного пунктом 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», часть 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонаруше-

ниях не подлежит применению в части, устанавливающей административную ответственность за его нарушение.

7. Выводы

На основании изложенного приходим к выводу, что у Конституционного Суда Российской Федерации имеются основания:

1) отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан А.В. Анохиной, Д.В. Бадова, В.А. Бочкаревой и А.Г. Корнеевой в части, касающейся нарушения их конституционных прав положениями части 1 статьи 7, частью 1.1 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», как не соответствующей требованиям допустимости (часть первая статьи 36 и пункт 2 статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»);

2) признать взаимосвязанные положения пункта 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и части 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях — постольку, поскольку последняя предусматривает административную ответственность за нарушение запрета, установленного пунктом 1 части 4 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» — не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 21, 29 (части 1 и 3), 31 и 55 (часть 3).

ББК 67.400.7

Ю.П. Цвиркун

Модельное положение об организации деятельности старост

Модельным положением регулируются общественные отношения, связанные с организацией деятельности старост в муниципальных образованиях. Определяются основные направления деятельности старост, порядок их назначения, в том числе требования, предъявляемые к кандидатурам, срок деятельности старост, а также порядок досрочного прекращения их полномочий.

Ключевые слова: *староста; вопросы местного значения; взаимодействие населения с органами местного самоуправления.*

В соответствии с частью 1 статьи 33 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), наряду с предусмотренными данным Федеральным законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 7 Федерального закона № 131-ФЗ по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. Таким образом, регламентация порядка участия граждан в осуществлении местного самоуправления в иных формах, к которым относится деятельность сельских старост, осуществляется на основе муниципальных правовых актов.

Приведенный ниже модельный муниципальный правовой акт регулирует отношения, связанные с организацией деятельности старост в муниципальных образованиях.

1. Настоящее Положение об организации деятельности старост (далее — Положение) в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом *(наименование муниципального образования)*, иными муниципальными правовыми актами *(наименование муниципального образования)* устанавливает порядок организации деятельности старосты в *(наименование муниципального образования)* (далее — староста).

2. Должность старосты устанавливается в целях обеспечения оперативного взаимодействия населения и органов местного самоуправления *(наименование муниципального образования)* (далее — органы местного самоуправления) при решении вопросов местного значения и реализации полномочий органов местного самоуправления на определенной части территории *(наименование муниципального образования)* (далее — обслуживаемая территория).

Должность старосты не является муниципальной должностью или должностью муниципальной службы. Староста осуществляет свою деятельность на общественных началах на безвозмездной основе.

3. Для реализации целей, указанных в пункте 2 настоящего Положения, староста:

1) взаимодействует с органами местного самоуправления по вопросам благоустройства, жилищно-коммунального хозяйства, обеспечения населения топливом, водой, электричеством, охраны общественного порядка, обеспечения первичных мер пожарной безопасно-

сти, предупреждения чрезвычайных ситуаций;

2) доводит до населения обслуживаемой территории информацию, полученную от органов местного самоуправления, государственных органов;

3) проводит встречи жителей обслуживаемой территории в целях обсуждения вопросов благоустройства, жилищно-коммунального хозяйства, обеспечения населения топливом, водой, электричеством, охраны общественного порядка, обеспечения первичных мер пожарной безопасности, предупреждения чрезвычайных ситуаций, направляет по их результатам обращения и предложения в органы государственной власти, органы местного самоуправления;

4) принимает участие в реализации мер по обеспечению безопасности населения в случае пожаров, наводнений, иных стихийных бедствий;

5) оказывает помощь субъектам обеспечения пожарной безопасности в осуществлении мероприятий по предупреждению пожаров, привлечении населения к их ликвидации.

4. Старостой может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет. При этом старостой не может быть назначен гражданин Российской Федерации, который:

1) замещает государственную должность, должность государственной службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы;

2) признан недееспособным или ограниченно дееспособным на основании решения суда, вступившего в законную силу;

3) имеет непогашенную или неснятую судимость.

5. О начале приема предложений по кандидатуре старосты объявляет *(наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)*[1]. Объявление о приеме предложений по кандидатуре старосты подлежит опубликованию и доводится до сведения жителей обслуживаемой территории иными способами.

Объявление о приеме предложений по кандидатуре старосты должно содержать следующую информацию:

1) дата, до истечения которой могут быть направлены предложения по кандидатуре старосты;

2) адрес, по которому могут быть представлены (направлены) предложения о кандидатуре старосты, в том числе адрес электронной почты;

3) перечень документов, подтверждающих соответствие кандидата требованиям, установленным настоящим Положением, в соответствии с постановлением *(наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)*.

6. Срок представления предложений по кандидатуре старосты не может составлять менее 15 календарных дней со дня опубликования объявления о приеме предложений по кандидатуре старосты или его доведения до сведения жителей обслуживаемой территории иными способами.

7. Предложения по кандидатуре старосты могут представляться общественными объединениями, органами местного самоуправления, гражданами Российской Федерации, в том числе в порядке самовыдвижения.

К предложениям по кандидатуре старосты, представленным общественными объединениями, органами местного самоуправления, гражданами Российской Федерации, прилагается письменное согласие кандидата в старосты на осуществление им деятельности старосты.

8. Решение о назначении старосты принимается *(наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)*[2] по результатам рассмотрения предложений по кандидатурам старосты с учетом опыта работы кандидата в старосты (продолжительность и сфера трудовой деятельности; наличие познаний и (или) навыков, а также стаж работы в сфере благоустройства, жилищно-коммунального хозяйства, обеспечения населения топливом, водой, электричеством, охраны общественного порядка, обеспечения первичных мер пожарной безопасности, предупреждения чрезвычайных ситуаций).

9. Староста назначается на срок, предусмотренный решением *(наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)*, но не более чем на ___ лет.

10. В решении *(наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)* о назначении старосты определяется обслуживаемая территория.

---

[1] На межселенных территориях о начале приема предложений по кандидатуре в старосты объявляет глава муниципального района, в состав которого входит данная межселенная территория.

[2] На межселенных территориях решение о назначении старосты принимается главой муниципального района, в состав которого входит данная межселенная территория.

11. Деятельность старосты прекращается досрочно по следующим основаниям:

1) подача им *(наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)* письменного уведомления о прекращении своей деятельности (далее — уведомление о прекращении деятельности);

2) систематическое неосуществление (два и более месяца подряд) или ненадлежащее осуществление им своей деятельности;

3) избрание (назначение) его на государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, должность федеральной государственной гражданской службы или должность государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, муниципальную должность или должность муниципальной службы;

4) вступление в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;

5) признание его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

6) объявление его умершим решением суда, вступившим в законную силу;

7) его смерти.

12. Уведомление о прекращении деятельности составляется старостой в произвольной форме и подается *(наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)* одним из следующих способов:

1) вручается лично;

2) направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

13. Уведомление о прекращении деятельности подлежит обязательной регистрации ответственным лицом *(наименование структурного подразделения местной администрации муниципального образования)* в день поступления уведомления о прекращении деятельности.

14. Уведомление о прекращении деятельности направляется *(наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)* ответственным лицом *(наименование структурного подразделения местной администрации муниципального образования)* в течение 1 рабочего дня, следующего за днем регистрации уведомления о прекращении деятельности.

15. Решение *(наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)* о досрочном прекращении деятельности старосты по основанию, предусмотренному подпунктом 1 пункта 11 настоящего Положения, принимается в течение ___ рабочих дней со дня поступления уведомления о прекращении деятельности.

16. Факт систематического неосуществления или ненадлежащего осуществления старостой своей деятельности устанавливается комиссией по установлению факта систематического неосуществления или ненадлежащего осуществления старостой своей деятельности (далее — Комиссия). Порядок деятельности и состав Комиссии определяется постановлением *(наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)*.

17. Решение *(наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)* о досрочном прекращении деятельности старосты по основанию, предусмотренному подпунктом 2 пункта 11 настоящего Положения, принимается в течение ___ рабочих дней со дня установления Комиссией факта систематического неосуществления или ненадлежащего осуществления старостой своей деятельности.

18. Решение *(наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)* о досрочном прекращении деятельности старосты по основаниям, предусмотренным подпунктами 3–7 пункта 11 настоящего Положения, принимается в течение ___ рабочих дней со дня наступления оснований для досрочного прекращения деятельности старосты.

19. Решение о досрочном прекращении деятельности старосты оформляется правовым актом *(наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования),* в котором определяется день досрочного прекращения деятельности старосты.

20. Староста имеет право на компенсационные выплаты, связанные с осуществлением его деятельности, в порядке и размере, определенном решением *(наименование представительного органа местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования)*.

Муниципальными нормативными правовыми актами *(наименование муниципального образования)* могут быть установлены иные формы муниципальной поддержки деятельности старосты.

21. Финансирование расходов, связанных с деятельностью старосты, осуществляется за счет средств местного бюджета.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

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

Гребенюк Мария Андреевна — научный сотрудник отдела социального и финансового права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: magnit333@list.ru).

Игнатенко Виктор Васильевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и административного права. Байкальский государственный университет; 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).

Петров Алексей Александрович — кандидат юридических наук. Член совета Иркутского регионального отделения Ассоциации юристов России (664011, г. Иркутск, ул. Желябова, 6, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru).

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

Старовойтова Екатерина Игоревна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: vestra2003@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).

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

Халафян Рустам Мартикович — старший научный сотрудник отдела социального и финансового права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: rustam_halafyan@mail.ru).

Цвиркун Юлия Павловна — старший 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: tsvirkun.yu@gmail.com).

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

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

— фамилия, имя, отчество (полностью);
— место работы с указанием адреса организации и телефона;
— должность, ученая степень, ученое звание, почетное звание;
— контактная информация (почтовый адрес, телефон, адрес электронной почты).

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

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

Текст статьи должен соответствовать следующим параметрам:

— объем статьи — 7—25 страниц формата А4;
— поля (верхнее, нижнее, левое, правое) по 20 мм;
— шрифт — Times New Roman, размер 14;
— интервал — полуторный.

Ссылки на научную литературу, нормативные правовые акты и другие источники в тексте статьи оформляются в квадратные скобки с указанием номера соответствующего источника в списке литературы, а также номеров страниц, на которые ссылается автор.

Список литературы помещается в конце статьи. Литература и источники в указанном списке должны быть размещены в алфавитном порядке (вначале помещаются источники на русском языке, затем на иностранных) и оформлены в соответствии с ГОСТ 7.1-2003 (с указанием общего количества страниц). Список должен быть пронумерован.

В нормативных правовых актах должны быть указаны следующие данные: наименование (индивидуализированный заголовок), вид нормативного правового акта, дата его принятия, номер, указание на дату действующей редакции нормативного правового акта, первый и последний источник официального опубликования.

Тексты статей и приложенных материалов направляются в редакцию журнала в письменном виде по адресу: *664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского,* или по электронной почте (электронный адрес редакции: *izpi@mail.ru*).

Материалы аспирантов, соискателей принимаются при наличии рекомендации научного руководителя или, соответственно, кафедр вузов, отделов, секторов научно-исследовательских учреждений.

Решение о включении статей и других материалов в журнал принимает редакционный совет, который отбирает для опубликования работы, отвечающие требованиям актуальности и научной новизны.

Опубликование статей осуществляется на безвозмездной основе. Вознаграждение авторам не выплачивается.

Авторы несут полную ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, ссылок, а также за использование данных, не предназначенных для открытой печати.

Направляя статью в редакцию журнала, автор выражает свое согласие на ее опубликование и размещение в сети Интернет, а также на ее распространение в иных формах.