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

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

№ 5–6 (41) (сентябрь — декабрь) 2016

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Иванова Е.Л., Хертуев Р.Ю. О правовом регулировании законами субъектов Российской Федерации порядка заключения и вступления в силу договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации 3

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Гаврилова Л.В., Цвиркун Ю.П. Отдельные аспекты правового регулирования в законах субъектов Российской Федерации вопросов организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом 23

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Старовойтова Е.И., Суркова И.С. О дополнительных гарантиях обеспечения независимой экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в субъекте Российской Федерации 51

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Фильчакова С.Ю. Модельное положение об оплате труда муниципальных служащих 58

Сведения об авторах 66

Правила представления статей в «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» 67

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
Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент —
ответственный секретарь редакционного совета
А.А. Петров, кандидат юридических наук
В.Е. Подшивалов, кандидат юридических наук
С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент
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 Л.Н. Заступова
Верстка Е.В. Бер

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

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

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

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

© Иркутское областное государственное
научно-исследовательское казенное учреждение
«Институт законодательства и правовой
информации имени М.М. Сперанского», 2016

Подписано в печать 23.12.2016. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8,5. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

ББК 67.400

Е.Л. Иванова, кандидат юридических наук
Р.Ю. Хертуев, кандидат юридических наук

О правовом регулировании законами субъектов Российской Федерации порядка заключения и вступления в силу договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Информационный доклад

В информационном докладе представлен анализ законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего порядок заключения и вступления в силу договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выявляются особенности заключения и вступления в силу указанных договоров (соглашений), а также формулируются выводы по итогам сравнительного анализа.

Ключевые слова: *нормативный договор; внутригосударственный договор; договор субъекта Российской Федерации; договор, заключаемый от имени органа государственной власти субъекта Российской Федерации; соглашение об осуществлении международных и внешнеэкономических связей.*

1. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по заключению договоров и соглашений и структура региональных законов, регулирующих порядок заключения договоров и соглашений от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Цели и задачи, возложенные на государственные органы субъектов Российской Федерации (части 2 и 5 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») [36] (далее — Федеральный закон № 184−ФЗ), обусловливают вариативность форм реализации ими своих полномочий, как посредством нормативного правового регулирования, так и путем договорного решения отдельных вопросов. Поэтому представляется, что государственные органы субъектов Российской Федерации, являясь самостоятельными субъектами конституционного права, вправе заключать договоры и соглашения от собственного имени. Возможность самостоятельного заключения соглашений государственными органами субъектов Российской Федерации также подчеркивается в юридической литературе. Так, В.Л. Толстых выделяет межправительственные и межведомственные договоры субъектов Российской Федерации, приводя конкретные примеры таких договоров и соглашений [51]. М.Ф. Казанцев дополняет указанный перечень межпарламентскими международными соглашениями субъекта Российской Федерации [5].

Конституция Российской Федерации предусматривает возможность заключения различных видов внутригосударственных договоров. К числу таких договоров можно отнести договоры о разграничении предметов ведения и полномочий (часть 3 статьи 11), договоры между органами государственной власти в сложносоставных субъектах Российской Федерации (часть 4 статьи 66), соглашения между федеральными органами исполнительной

власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части своих полномочий (части 2 и 3 статьи 78). В развитие конституционных положений Федеральный закон № 184-ФЗ устанавливает особенности и порядок заключения отдельных видов внутригосударственных договоров.

При этом помимо перечисленных видов внутригосударственных договоров органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут заключать и иные виды договоров. Такая возможность вытекает из части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации, в которой в качестве правовых актов, подлежащих конституционному контролю, устанавливаются договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации без указания на их предмет. Аналогичный вывод подтверждается и практикой органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по заключению указанных договоров.

Право заключения органами государственной власти субъекта Российской Федерации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей органами государственной власти субъектов Российской Федерации предполагается Федеральным законом от 4 января 1999 года № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» [24] (далее — Федеральный закон о координации). Указанным законом установлено правило об обязательном согласовании заключения таких соглашений с соответствующими федеральными органами государственной власти, однако процедуру заключения соглашений согласно части 2 статьи 3 Федерального закона о координации органы государственной власти субъекта Российской Федерации определяют самостоятельно.

В этой связи актуальным представляется анализ регионального законодательства, определяющего порядок заключения, исполнения и прекращения деятельности договоров и соглашений, заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правовое регулирование исследуемого вопроса осуществлено в основном путем включения соответствующих норм о договорах и соглашениях, заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в состав законов субъектов Российской Федерации, комплексно регламентирующих процедуры заключения договоров субъектов Российской Федерации. При этом с точки зрения структурного оформления особенностей заключения договоров (соглашений) от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации используются два подхода.

Первый подход заключается в том, что в содержание комплексных законов, как правило, включается отдельная глава или статья, посвященная особенностям заключения отдельных видов договоров, в том числе договоров от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации*. При этом на договоры, заключаемые от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации, распространяются общие правила, касающиеся порядка заключения всех договоров (принципы заключения договоров и соглашений, требования к их оформлению, порядок внесения изменений и дополнений, порядок расторжения и т. д.)**.

Второй подход состоит в закреплении особенностей заключения договоров и соглашений от имени органов государственной власти не в отдельной главе, а по тексту всего закона, применительно к каждому этапу заключения договоров (соглашений) (при условии, если такие особенности устанавливаются региональным законодательством). Такой способ регулирования избран в Кабардино-Балкарской Республике, Красноярском крае, Курганской и Самарской областях. Например, в статью 7 Закона Курганской области, посвященную ведению переговоров и подписанию договоров (соглашений), включена часть 6, которая предусматривает обязательное взаимное информирование Курганской областной Думой и Правительством в случае заключения ими самостоятельных договоров (соглаше-

* См., например: гл. 3 Закона Ненецкого автономного округа [15], гл. 3 Закона Архангельской области [13], гл. 3 Закона Республики Бурятия [17].

** Следует отметить, что Законом Омской области также предусмотрена отдельная гл. 3 об особенностях заключения отдельных видов договоров и соглашений Омской области. Однако в ней не установлены какие-либо особенности заключения договоров и соглашений именно от имени органов государственной власти Омской области, а предусмотрены только лишь особенности заключения отдельных видов договоров и соглашений от имени Омской области (ст. 17—21) [16].

ний). Аналогичные особенности установлены в статьях о подготовке проекта договора (соглашения) (часть 2 статьи 8), об утверждении договоров (соглашений) (часть 4 статьи 9) и т. д. [12].

2. Виды договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

В законодательстве субъектов Российской Федерации отсутствует единый подход к пониманию того, что относится к договорам и соглашениям, заключаемым от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, в преамбуле Закона Чеченской Республики предусмотрено, что данный Закон определяет порядок заключения, утверждения, выполнения и прекращения действия договоров и соглашений с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также соглашений с зарубежными партнерами, заключаемых органами государственной власти Чеченской Республики. Причем далее по тексту Закона используется категория «договоры и соглашения Чеченской Республики» (статьи 2 и 3). Таким образом, в указанном Законе не разграничиваются между собой договоры, заключаемые от имени Чеченской Республики, и договоры, заключаемые от имени органов государственной власти Чеченской Республики [20].

В Законе Архангельской области, наоборот, прослеживается четкое разграничение между указанными видами договоров. Статьей 3 Закона Архангельской области установлено, что договоры заключаются от имени Архангельской области, а соглашения — от имени Архангельского областного Собрания депутатов, Правительства области, исполнительных органов государственной власти области, Избирательной комиссии области, Уполномоченного по правам человека в области и контрольно-счетной палаты области. При этом к договорам Архангельской области относятся договоры, устанавливающие, изменяющие и прекращающие права и обязанности для органов государственной власти области. В свою очередь, соглашения Архангельской области устанавливают, изменяют и прекращают права и обязанности для конкретного органа государственной власти области и иного государственного органа области.

Таким образом, в данном субъекте Российской Федерации к договорам, заключаемым от имени органов государственной власти субъекта Российской Федерации, относятся только соглашения Архангельской области. В законах Курганской, Орловской областей, Ненецкого автономного округа также разграничиваются договоры, заключаемые от имени субъекта Российской Федерации, и договоры, заключаемые от имени органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Аналогичный подход, только применительно к международным соглашениям и межрегиональным договорам (соглашениям), установлен в Законе Кабардино-Балкарской Республики [25]. В соответствии со статьей 4 данного Закона выделяются международные соглашения республики, которые заключаются:

— от имени Кабардино-Балкарской Республики как субъекта Российской Федерации;

— от имени Парламента республики (межпарламентские международные соглашения республики);

— от имени Правительства республики (межправительственные международные соглашения республики);

— от имени отраслевых и межотраслевых исполнительных органов государственной власти республики (межведомственные международные соглашения республики)*.

Необходимо учитывать, что к договорам (соглашениям), заключаемым от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не относятся договоры, заключаемые от имени субъектов Российской Федерации**, а также договоры, соглашения, контракты, заключаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с гражданским, гражданским процессуальным, арбитражным процессуальным, трудовым, жилищным, земельным, водным законодательством, иным законодательством в области природопользования, законодательством о государственной гражданской службе, законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ,

* Аналогичным образом в Кабардино-Балкарской Республике делятся межрегиональные договоры, которые могут заключаться: от имени Кабардино-Балкарской Республики как субъекта Российской Федерации; от имени Парламента Кабардино-Балкарской Республики; от имени Правительства Кабардино-Балкарской Республики; от имени отраслевых и межотраслевых исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики.

** К числу таких договоров, например, относятся договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, соглашения о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, соглашения об изменении границ субъекта Российской Федерации.

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, законодательством о государственно-частном партнерстве.

В субъектах Российской Федерации можно встретить несколько классификаций договоров. Так, в Законе Чеченской Республики договоры делятся в зависимости от того, с кем они заключаются. В соответствии со статьей 2 данного Закона выделяются:

— договоры и соглашения с органами государственной власти Российской Федерации;

— договоры и соглашения с органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

— соглашения с зарубежными партнерами.

В данном случае используется критерий — с каким органом заключается договор. Однако в большинстве субъектов Российской Федерации договоры классифицируются в зависимости от органа государственной власти субъекта Российской Федерации, который заключает договор*. Так, в соответствии со статьей 5 Закона Курганской области выделяются:

— договоры областной Думы;

— договоры Правительства области;

— договоры иных исполнительных органов государственной власти области.

Как видно, преимущество данного подхода к делению договоров заключается в четкости и ясности критерия классификации — по субъекту, заключающему договор или соглашение. Такой подход регионального законодателя следует признать обоснованным и логичным.

Необходимо отметить, что отдельными законодательными актами субъектов Российской Федерации уточняется, какие именно договоры могут заключаться конкретными органами государственной власти и иными государственными органами субъектов Российской Федерации. Так, согласно статье 5 Закона Орловской области исполнительные органы государственной власти Орловской области, государственные органы Орловской области могут заключать:

— договоры с федеральными органами государственной власти и их территориальными органами (подразделениями);

— договоры с федеральными государственными органами и их территориальными органами (подразделениями);

— договоры с органами управления государственных внебюджетных фондов;

— договоры с органами местного самоуправления области;

— договоры с организациями;

— договоры с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации [30].

Для Орловского областного Совета народных депутатов установлены следующие виды договоров (соглашений):

— договоры о межпарламентском сотрудничестве;

— иные договоры о взаимодействии с федеральными органами государственной власти, федеральными государственными органами, их территориальными органами (подразделениями), органами управления государственных внебюджетных фондов, органами местного самоуправления области, организациями.

Если в Орловской области перечислены виды договоров применительно к законодательному органу области, исполнительным органам и государственным органам в целом, то в законах Красноярского края, Архангельской области и Ненецкого автономного округа подробным образом прописываются виды договоров применительно к каждому конкретному органу государственной власти и иному государственному органу области. Так, статьей 4 Закона Архангельской области устанав-

* См., например, законы Курганской области, Орловской области, Архангельской области, Красноярского края, Ненецкого автономного округа.

** К ним относятся соглашения о межпарламентском сотрудничестве с палатами Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными органами государственной власти субъектов РФ, представительными органами муниципальных образований, а также законодательными (представительными) органами государственной власти иностранных государств, субъектов иностранных федеративных государств и административно-территориальных единиц иностранных государств, международными межпарламентскими организациями.

*** К ним относятся следующие виды соглашений: 1) соглашения с федеральными органами исполнительной власти о передаче им осуществления части полномочий исполнительных органов государственной власти области; 2) соглашения с федеральными органами исполнительной власти о передаче осуществления исполнительным органам государственной власти области части полномочий федеральных органов исполнительной власти; 3) соглашения с федеральными органами исполнительной власти об участии исполнительных органов государственной власти области в реализации федеральных целевых программ, государственных программ Российской Федерации; 4) соглашения с федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами по области, органами государственной власти субъектов РФ, ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ, органами местного самоуправления муниципальных образований, объединениями муниципальных образований, органами государственной власти иностранных государств, субъектов иностранных федеративных государств и административно-территориальных единиц иностранных государств, международными организациями, а также организациями о взаимодействии и сотрудничестве в отдельных сферах государственного управления, в том числе в целях исполнения отдельных федеральных законов.

ливаются виды соглашений, которые могут заключаться:

— Архангельским областным Собранием депутатов**;

— Правительством Архангельской области***;

— исполнительными органами государственной власти Архангельской области*;

— Избирательной комиссией Архангельской области**;

— Уполномоченным по правам человека в Архангельской области***;

— контрольно-счетной палатой Архангельской области****.

В отличие от указанных выше субъектов Российской Федерации в Законе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры [19] предпринята попытка классификации договоров по содержательному критерию, т. е. с точки зрения тех вопросов, которые регулируются договорами (соглашениями). Так, согласно статье 1 указанного Закона выделяются следующие виды договоров и соглашений:

— договор между органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и органами государственной власти Тюменской области;

— соглашения между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти автономного округа об осуществлении части полномочий;

— международные и внешнеэкономические соглашения, заключаемые органами государственной власти автономного округа;

— межрегиональные соглашения;

— соглашения между Думой Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и палатами Федерального Собрания Российской Федерации, комитетами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатскими фракциями Государственной Думы, ассоциацией «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа — Югры»;

— соглашения о взаимодействии с федеральными органами государственной власти и территориальными органами федеральных органов государственной власти по вопросам, связанным с деятельностью органов государственной власти автономного округа;

— соглашения о сотрудничестве между Правительством Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории автономного округа.

Как видно, Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры кроме указания на субъект договорных отношений также выделяет и специфику предмета договора (о сотрудничестве, о взаимодействии, внешнеэкономическое соглашение и т. д.).

Следует отметить, что частично содержательный критерий классификации договоров и соглашений находит свое отражение и в рамках классификации договоров (соглашений) по субъектному критерию. Так, в соответствии со статьей 6 Закона Ненецкого автономного округа к соглашениям, заключаемым иными органами исполнительной государственной власти Ненецкого автономного округа, относятся:

— соглашения с органами местного самоуправления муниципальных образований Ненецкого автономного округа об участии в реализации программы социально-экономического развития Ненецкого автономного округа, государственных программ и ведомственных целевых программ Ненецкого автономного

---

* К ним относятся: 1) соглашения с органами местного самоуправления муниципальных образований об участии в реализации государственных и ведомственных целевых программ области; 2) соглашения, заключаемые уполномоченным исполнительным органом государственной власти области по регулированию контрактной системы в сфере закупок; 3) иные соглашения в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

** К ним относятся соглашения о сотрудничестве, заключаемые в пределах компетенции Избирательной комиссии области с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, федеральными органами государственной власти, их территориальными органами по области, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления муниципальных образований, организациями.

*** К ним относятся соглашения о сотрудничестве, заключаемые в пределах компетенции Уполномоченного по правам человека в области с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, федеральными органами государственной власти, их территориальными органами по области, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления муниципальных образований, организациями.

**** К ним относятся соглашения о сотрудничестве, заключаемые в пределах компетенции контрольно-счетной палаты области со Счетной палатой Российской Федерации, с территориальными управлениями Центрального банка Российской Федерации, налоговыми органами, органами прокуратуры, иными правоохранительными, надзорными и контрольными органами Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, контрольно-счетными органами муниципальных образований, со счетными и контрольными палатами и органами парламентского контроля субъектов иностранных федеративных государств, а также административно-территориальных образований иностранных государств, с их международными объединениями, иными организациями.

округа;

— соглашения о сотрудничестве с федеральными органами государственной власти, их территориальными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами, органами местного самоуправления, организациями;

— соглашения по исполнению публичных обязательств Ненецкого автономного округа, если законом или иным нормативным правовым актом Ненецкого автономного округа, установившим публичное обязательство Ненецкого автономного округа, прямо предусмотрено заключение такого соглашения иным органом исполнительной государственной власти Ненецкого автономного округа;

— соглашения о предоставлении из федерального бюджета и (или) бюджета Архангельской области межбюджетных трансфертов бюджету Ненецкого автономного округа, устанавливающие расходные обязательства Ненецкого автономного округа в пределах поступающих межбюджетных трансфертов.

Таким образом, Закон Ненецкого автономного округа определяет не только сторону, с которой заключается договор (соглашение), но и дает его предметную характеристику. Такой подход, с одной стороны, позволяет очертить пределы договорных отношений применительно к конкретным органам государственной власти, а с другой — может ограничивать возможность органов государственной власти по вступлению в договорные отношения. В этой связи представляется обоснованным устанавливать в законах субъектов Российской Федерации открытые перечни виды договоров, которые могут заключаться отдельными органами государственной власти органами субъектов Российской Федерации и иными государственными органами субъектов Российской Федерации.

3. Общие требования к договорам (соглашениям), заключаемым от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Все требования к договорам и соглашениям, установленные региональным законодательством, регулирующим порядок заключения органами государственной власти субъектов Российской Федерации договоров и соглашений, можно подразделить на три группы:

— требование о том, что все договоры должны соответствовать актам более высокой юридической силы;

— требования к форме и структуре (обязательным элементам договора);

— требование о языке (языках) договора.

1. Требование о том, что все договоры должны соответствовать актам более высокой юридической силы. Указанное требование в целом формулируется как необходимость соответствия договоров законодательству Российской Федерации и законодательству субъекта Российской Федерации. Вместе с тем можно встретить примеры закрепления более развернутого перечня источников, которым не должны противоречить договоры. Например, в Законе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры среди источников, в противоречие с которыми не должны вступать договоры и соглашения субъекта Российской Федерации, предусмотрены также нормы международного права (часть 3 статьи 1 Закона). Согласно части 1 статьи 5 Закона Красноярского края [18] договоры и соглашения должны соответствовать Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, федеральным законам и принимаемым в соответствии с ними иным нормативным правовым актам Российской Федерации, договорам между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, Уставу края, настоящему Закону и иным законам края.

2. Требования к форме и структуре договоров. В региональных законах установлено обязательное требование к форме и структуре договоров. Во-первых, закрепляется правило о том, что все договоры и соглашения должны быть заключены в письменной форме. Во-вторых, в качестве обязательных элементов договоров в региональных законах выделяются следующие:

1) наименование договора или соглашения;

2) дата и место подписания договора или соглашения;

3) наименования сторон договора или соглашения;

4) имена лиц, подписавших договор или соглашение;

5) предмет договора или соглашения;

6) права и обязанности сторон договора или соглашения;

7) срок действия договора или соглашения;

8) подписи и печати сторон договора или соглашения.

В Законе города Москвы [14] предусмотрено, что помимо указанных элементов договоры и соглашения должны содержать преамбулу (вводную часть), в которой могут указы-

ваться основные цели, раскрытие используемых терминов и понятий, ответственность сторон, способы и порядок обеспечения обязательств сторон, основания прекращения и приостановления действия договора (соглашения), порядок разрешения споров, сведения о регистрации и месте хранения текста документа (пункты «б», «д», «ж», «з», «и», «к», «н» абзаца второго статьи 13).

Кроме того, в указанном Законе очень детально регламентируется оформление текста договора или соглашения. Так, согласно абзацу третьему статьи 13 подписи представителей сторон под двухсторонним договором или соглашением располагаются друг против друга или одна под другой. В текстах первое место (левое или верхнее) занимает подпись представителя той стороны, у которой будет храниться данный экземпляр договора или соглашения. В наименовании договора или соглашения на первом месте также ставится наименование той стороны, у которой будет храниться данный экземпляр подлинника документа. Законом города Москвы также предусматривается, что при подписании, утверждении или присоединении к договору или соглашению одна из сторон может внести в текст договора или соглашения одностороннее заявление (оговорку), посредством которого выражается желание изменить юридическое действие отдельных положений договора или соглашения применительно к одной из подписавших их сторон (участников) (абзац четвертый статьи 13).

В законах Республики Бурятия (часть 3 статьи 7), города Москвы (абзац шестой статьи 13) закреплено правило о том, что приложения к договорам и соглашениям являются их неотъемлемой частью и обладают равной юридической силой с основным текстом договора или соглашения.

В ряде региональных законов также закреплено правило о том, что при оформлении договора или соглашения стороны не могут включать в него положения, являющиеся обязательными для исполнения, в силу Конституции Российской Федерации, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации (часть 3 статьи 9 Закона Ненецкого автономного округа, часть 3 статьи 7 Закона Архангельской области).

В Законе Орловской области, несмотря на наличие соответствующей статьи 6 об общих требованиях к договорам (соглашениям), обязательные элементы договора не закрепляются. Указанная статья содержит лишь правило о письменной форме договоров (соглашений) и правило о языке.

3. Требование к языку договоров и соглашений. Согласно общему правилу договоры и соглашения оформляются на государственном языке Российской Федерации. В случае необходимости договоры и соглашения оформляются на государственном языке Российской Федерации и иных языках. Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей оформляются на государственном языке Российской Федерации и на языке другой договаривающейся стороны. Тексты договора и соглашения на государственном языке Российской Федерации и иных языках обладают равной юридической силой.

Указанное выше правило закрепляется либо в статье об общих требованиях к договорам (соглашениям) либо в отдельной статье о языке договоров (соглашений), как например, это сделано в законах Республики Бурятия (статья 8), города Москвы (статья 5).

В законах некоторых субъектов Российской Федерации присутствует уточнение, согласно которому официальный перевод текста договора (соглашения) осуществляется уполномоченным высшим исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации органом исполнительной государственной власти специальной компетенции субъекта Российской Федерации в порядке, установленном нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (часть 4 статьи 6 Закона Орловской области, абзац второй статьи 5 Закона города Москвы). В Законе Красноярского края (часть 6 статьи 5) предусмотрено следующее правило: тексты договоров и соглашений, составленных на двух и более языках, имеют одинаковую юридическую силу, если соответствующим договором (соглашением) не предусмотрено иное. Аутентичность текстов таких договоров и соглашений обеспечивается органами государственной власти и иными государственными органами края, заключающими соответствующий договор (соглашение), а в отношении договоров Красноярского края — Губернатором края.

Важная гарантия прав коренных малочисленных народов содержится в законодательстве Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. Согласно части 3 статьи 2 Закона Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, если договор или соглашение затрагивают интересы коренных малочисленных народов, проживающих на территории автономного округа, органы государственной власти автономного округа предпринимают меры к тому, чтобы договор, соглашение были переведены на языки коренных малочисленных народов, проживающих на территории автономного

округа.

В законах Омской и Самарской [31] областей, города Москвы помимо требований к договорам и соглашениям закрепляются также принципы заключения договоров.

Законом города Москвы предусмотрены девять принципов заключения договоров (соглашений): конституционность, верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов, равноправие субъектов Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий, недопустимость ущемления прав и интересов субъектов Российской Федерации, согласование интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации, добровольность, обеспеченность ресурсами, гласность, самостоятельное осуществление принадлежащих сторонам договора полномочий.

Согласно статье 3 Закона Омской области при заключении договоров и соглашений Омской области должны быть соблюдены принципы законности, недопустимости ущемления прав и интересов Омской области, добровольности, гласности, полномочности.

В Законе Красноярского края, несмотря на отсутствие статьи о принципах договоров и соглашений, один такой принцип предусмотрен в статье об общих требованиях к договорам и соглашениям. Согласно части 8 статьи 5 указанного Закона договоры и соглашения подлежат добросовестному исполнению в соответствии с их условиями.

В силу того, что в законах указанных субъектов Российской Федерации регулируется порядок заключения договоров и соглашений не только от имени органов государственной власти, но и от имени самого субъекта Российской Федерации, то наличие в региональном законодательстве норм — принципов заключения договоров видится вполне обоснованным. Это будет способствовать выработке единых подходов при заключении любых видов региональных договоров, позволит правильно сориентировать субъекты договорных отношений при разработке проектов договоров, их заключении и исполнении.

Следует также отметить, что в законах Кабардино-Балкарской Республики, Чеченской Республики, Курганской области каких-либо конкретных требований к договорам и соглашениям не закрепляется.

Такой подход нельзя оценить положительно, так как договоры, заключаемые от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации, как любые публично-правовые договоры существенно отличаются от гражданско-правовых договоров, где допускается значительное усмотрение его сторон. В этой связи крайне важным представляется наличие в законодательстве субъекта Российской Федерации единых общих требований к форме, структуре таких договоров и соглашений, а также принципов их заключения.

4. Основные стадии заключения договоров (соглашений) от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Как правило, в региональном законодательстве предусматриваются следующие стадии заключения договоров и соглашений:

1) предложение о заключении договора;

2) ведение переговоров по подписанию договора;

3) подготовка проекта договора;

4) согласование проекта договора;

5) подписание договора;

6) утверждение договора;

7) вступление в силу, официальное опубликование договора;

8) регистрация и хранение договора.

1. Предложение о заключении договора. С предложением о заключении договора могут обращаться субъекты, имеющие право заключения таких договоров (соглашений). Обязательными элементами предложения являются проект договора и оценка финансово-экономических и социально-правовых последствий заключения договора (соглашения). Законом Ненецкого автономного округа (часть 4 статьи 8) предусмотрена возможность создания рабочей группы для подготовки проекта договора.

В большей части региональных законов правовое регулирование данной стадии ограничено обозначенными выше правилами. Однако иногда региональный законодатель устанавливает сроки рассмотрения уполномоченными органами поступивших в их адрес предложений о заключении договора (соглашения).

Так, частью 3 статьи 6 Закона Курганской области предусматривается, что органы государственной власти области, к которым такое предложение поступило, должны в срок до трех месяцев дать ответ о возможности заключения предлагаемого договора (соглашения). В Законе Самарской области предусмотрен более короткий срок для рассмотрения такого предложения — 30 дней (абзац третий части 5 статьи 6). При этом предусматривается обязанность органа, рассмотревшего данное предложение, не только дать ответ в виде согласия или мотивированного отказа в заключение соглашения, но и направить его соответствующему органу, выступившему с инициативным предложением.

Наиболее подробно процедура выдвижения

предложений о заключении договоров урегулирована в Законе Самарской области, где предложение о заключении договоров (инициативное предложение) представляется на рассмотрение соответствующего органа государственной власти области в зависимости от вида заключаемого договора. В соответствии с частями 1 и 2 статьи 5 Закона Самарской области инициативное предложение о заключении договора (соглашения) от имени Правительства области рассматривается Губернатором области, от имени Самарской Губернской Думы — председателем Думы, депутатскими объединениями, фракциями и структурными подразделениями аппарата Самарской Губернской Думы, Губернатора области. Кроме того, указанным Законом право выступить с инициативой о заключении соответствующего договора (соглашения), направив обращение на имя Губернатора области, председателя Самарской Губернской Думы или руководителя органа исполнительной власти Самарской области в зависимости от вида договора (соглашения), предоставлено органам местного самоуправления (часть 4 статьи 6).

2. Ведение переговоров по подписанию договора. В региональных законах, как правило, четко обозначены государственные органы и должностные лица, которые наделены полномочием по ведению переговоров по подписанию конкретных видов договоров (соглашений).

В отношении договоров, заключаемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно от своего имени, данное право предоставлено его председателю или уполномоченному им лицу. В отношении договоров, заключаемых от имени высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, данной возможностью наделяется высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации — руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченное им лицо, и в отношении иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации — уполномоченные лица органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Один из самых широких перечней субъектов, которые могут участвовать в переговорах по заключению договора (соглашения) от имени соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотрен в Законе Архангельской области. Согласно части 2 статьи 6 указанного Закона решения о проведении переговоров с целью заключения договоров (соглашений) принимаются в отношении:

— соглашений Архангельской области, заключаемых от имени Архангельского областного Собрания депутатов, — председателем Архангельского областного Собрания депутатов;

— соглашений Архангельской области, заключаемых от имени исполнительных органов государственной власти Архангельской области, — руководителями соответствующих исполнительных органов государственной власти Архангельской области;

— соглашений Архангельской области, заключаемых от имени избирательной комиссии Архангельской области, — председателем избирательной комиссии Архангельской области;

— соглашений Архангельской области, заключаемых от имени Уполномоченного по правам человека в Архангельской области, — Уполномоченным по правам человека в Архангельской области;

— соглашений Архангельской области, заключаемых от имени контрольно-счетной палаты Архангельской области, — председателем контрольно-счетной палаты Архангельской области.

3. Подготовка проекта договора. Что касается правового регулирования данного вопроса, то здесь в региональных законах прослеживается единообразный подход. Так, устанавливается, что подготовку проектов договоров осуществляет тот орган государственной власти, который заключает соответствующий договор (соглашение).

4. Согласование проекта договора. Необходимость согласования проектов договоров предусмотрена только законами Курганской и Самарской области, а также в отношении соглашений органов исполнительной власти — Законом города Москвы.

В соответствии с Законом Самарской области (части 1 и 3 статьи 8) проекты соглашений, заключаемых Правительством Самарской области, до их подписания согласовываются с органами исполнительной власти Самарской области, в компетенцию которых входят вопросы, затронутые в тексте проекта соглашения, и с уполномоченным органом. Проект соглашения, заключаемого Самарской Губернской Думой, до его представления на рассмотрение председателя Самарской Губернской Думы согласовывается с заинтересованными депутатами, должностными лицами Самарской Губернской Думы и структурными подразделениями аппарата Самарской Губернской Думы.

Согласно частям 4 и 5 этой же статьи про-

ект соглашения, затрагивающий интересы муниципального образования, также представляется соответствующим органам местного самоуправления на согласование. Вопросы участия представителей органов местного самоуправления в переговорах и подготовке проекта соглашения решаются Губернатором Самарской области или председателем Самарской Губернской Думы по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления направляют свое согласование или мотивированный отказ Губернатору Самарской области или председателю Самарской Губернской Думы в течение 30 дней со дня получения проекта соглашения.

Законом Курганской области необходимость согласования проектов договоров предусмотрена только в отношении договоров, затрагивающих вопросы местного значения. Как предусмотрено частью 2 статьи 10 указанного Закона, такие договоры заключаются по согласованию с соответствующим органом местного самоуправления, оформленному муниципальным правовым актом в порядке, установленном уставом муниципального образования:

1) проект договора направляется органом государственной власти Курганской области соответствующему органу местного самоуправления заинтересованного муниципального образования с указанием срока для предоставления предложений или дачи согласия;

2) вопросы участия представителей органов местного самоуправления в подготовке договоров, в переговорах и процедуре подписания решаются органами государственной власти Курганской области по согласованию с органами местного самоуправления заинтересованного муниципального образования.

Наконец, Законом города Москвы (абзац третий статьи 9) предполагается, что соглашение органа исполнительной власти города Москвы подписывается руководителем соответствующего органа при наличии согласования мэра, положительного заключения уполномоченного органа исполнительной власти города Москвы, проводившего экспертизу по его поручению.

5. Подписание договора. Положения статей региональных законов о подписании договоров содержат указания на органы и лица, которые наделяются полномочиями подписывать договор. В указанных статьях дублируются правила, аналогичные правилам для ведения переговоров по заключению соглашений. В таких статьях также закрепляется положение о том, что иные лица наделяются правом подписывать договоры и соглашения по поручению лица, наделенного законом правом подписания договора.

В Законе Курганской области помимо прочего предусмотрено, что законодательный (представительный) орган государственной власти и высший исполнительный орган государственной власти области в случае заключения самостоятельных договоров ежеквартально информируют друг друга о заключенных договорах, а также об их расторжении или о приостановлении их действия. К информации о заключенных соглашениях должны быть приложены тексты указанных соглашений (часть 6 статьи 7).

Следует также отметить, что Законом Курганской области предусматривается возможность одной из сторон при подписании договора или присоединении к договору сделать оговорку, выражающую желание изменить юридическое действие отдельных положений договора в их применении к данной стороне (часть 3 статьи 14).

6. Утверждение договора. В большинстве региональных законов данный этап либо вообще не регулируется (например, в Законе Самарской области), либо содержится указание, что договоры и соглашения не требуют утверждения (часть 7 статьи 4 Закона Красноярского края).

В то же время в некоторых региональных законах предусматривается утверждение договоров и соглашений. Например, Законом города Москвы в зависимости от стороны заключения договора установлены различные правила о необходимости утверждения договоров. Так, в соответствии с абзацем вторым статьи 7 соглашения о межпарламентском сотрудничестве подписываются Председателем Думы и вступают в силу после их утверждения Думой. Соглашение утверждается Думой путем принятия постановления. Положениями абзацев 10–13 статьи 8 предусмотрено, что постановлениями Думы утверждаются соглашения Правительства, выполнение которых предусматривает принятие новых законов и внесение изменений в действующие законы города Москвы и иные соглашения Правительства, предусматривающие их утверждение Думой в соответствии с условиями самих соглашений. В отношении соглашений органов исполнительной власти города Москвы закреплено следующее правило: порядок подготовки, заключения и выполнения соглашений органов исполнительной власти города Москвы в пределах их компетенции устанавливается Правительством (абзац четвертый статьи 9).

Наиболее содержательное регулирование необходимости и возможности утверждения договоров и соглашений произведено в Зако-

не Кабардино-Балкарской Республики, статьей 21 которого обозначен перечень договоров (соглашений), которые подлежат обязательному утверждению (часть 1), а также предусмотрена возможность нормативного или договорного установления такой возможности для договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики (часть 2).

7. Вступление в силу, официальное опубликование договора. Законами субъектов Российской Федерации предусматривается несколько способов вступления в силу договоров (соглашений).

Первый способ является наиболее распространенным и связывается с фактом официального опубликования такого договора (соглашения). В Архангельской, Курганской, Омской, Орловской областях, Чеченской Республике, Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе договоры вступают в силу со дня их официального опубликования. В Республике Бурятия (статья 11 Закона Республики Бурятия) договор вступает в силу по истечению определенного периода времени после дня официального опубликования (по истечению 10 календарных дней после официального опубликования). При этом отдельными региональными законами предусматриваются некоторые правовые оговорки.

Во-первых, в законах Архангельской области, Республики Бурятия, Ненецкого автономного округа предусмотрено, что указанный способ вступления в силу применяется только к тем договорам (соглашениям), которые подлежат официальному опубликованию. Данное уточнение представляется логичным и обоснованным в тех случаях, когда не все договоры, заключаемые от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации, официально публикуются.

Во-вторых, в законах отдельных субъектов Российской Федерации содержатся условия, в соответствии с которыми договоры (соглашения), по общему правилу, вступают в силу со дня официального опубликования (либо по истечению определенного периода времени после дня официального опубликования), если:

1) более поздний срок вступления в силу не установлен самим договором (соглашением) или если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации*;

2) иное не предусмотрено самим договором или соглашением (статья 10 Закона Чеченской Республики);

3) иной порядок не установлен федеральным законом, законом области, соответствующим договором (соглашением) (статья 12 Закона Омской области.);

4) иное не предусмотрено нормативным правовым актом об утверждении заключения договора (соглашения) или самим договором (соглашением) (статья 11 Закона Ханты-Мансийского автономного округа; статья 15 Закона Курганской области).

Из этого следует, что указанные законы субъектов Российской Федерации устанавливают основное правило вступления в силу договора или соглашения (со дня официального опубликования) и факультативное (дополнительное) правило вступления в силу (если иное не предусмотрено нормативным правовым актом, самим договором или соглашением). Это позволяет обеспечить гибкость при определении момента вступления договора в юридическую силу.

Анализируя правовую оговорку, в соответствии с которой момент вступления в силу договора может определяться федеральным законом, необходимо иметь в виду следующее. В отношении договоров (соглашений) об осуществлении международных и внешнеэкономических связей отсылка к федеральному закону представляется нецелесообразной, поскольку Федеральный закон о координации не регулирует порядок вступления в силу договоров (соглашений). Более того, пунктом 2 статьи 6 указанного Федерального закона установлено, что порядок опубликования соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Второй способ вступления в силу договора является более либеральным и напрямую устанавливается самим договором. Так, законодательными актами Красноярского края, Кабардино-Балкарской Республики, Самарской, Орловской областей устанавливается положение, в соответствии с которым договор вступает в силу в порядке, предусмотренном самим договором. Такой способ позволяет применительно к каждому конкретному договору предусмотреть свой порядок вступления в силу. При этом данный способ не исключает возможности вступления в силу договора со дня официального опубликования, если это будет предусмотрено самим договором.

Применительно к данному способу вступления в силу договора (соглашения) отдельными законами субъектов Российской Федерации также предусматриваются дополни-

* См. законы Архангельской области, Республики Бурятия, Ненецкого автономного округа.

тельные условия. Так, законами Орловской области (статья 9) и Красноярского края (статья 9) предусмотрено, что соглашение вступает в силу в порядке, предусмотренном данным соглашением, но не ранее дня вступления в силу областного закона об утверждении его заключения. Также вызывает интерес статья 31 Закона Кабардино-Балкарской Республики, в соответствии с которой договоры вступают в силу в порядке и сроки, предусмотренные в договоре (соглашении) или согласованные между договаривающимися сторонами с соблюдением положений указанного Закона республики. Таким образом, в данной республике порядок и сроки вступления в силу договора могут быть дополнительно согласованы сторонами. Однако порядок такого согласования Законом не урегулирован.

Применительно к соглашениям об осуществлении международных и внешнеэкономических связей в Законе Красноярского края (статья 9) предусмотрена дополнительная оговорка, согласно которой указанное соглашение вступает в силу не ранее дня вступления в силу закона края об утверждении его заключения и не ранее даты его государственной регистрации. Такое уточнение является логичным, поскольку статьей 5 Федерального закона о координации установлено, что государственная регистрация соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъекта Российской Федерации, является обязательным условием вступления соглашений в силу для субъекта Российской Федерации. Аналогичное положение нашло свое отражение также в статье 10 Закона Чеченской Республики, в соответствии с которой договоры с зарубежными партнерами вступают в силу после их регистрации и официального опубликования, если иное не предусмотрено самими договорами (соглашениями).

Законами Архангельской области, Республики Бурятия, Ненецкого автономного округа, Ханты-Мансийского автономного округа регулируется порядок вступления в силу договоров (соглашений), которые не подлежат официальному опубликованию. Согласно законам указанных субъектов Российской Федерации такие договоры (соглашения) вступают в силу со дня, определенного в соглашении, а если такой день не определен, — со дня подписания соглашения области.

В качестве особого подхода к правовому регулированию порядка вступления в силу договоров (соглашений) можно выделить законы города Москвы и Архангельской области. В соответствии со статьей 15 Закона города Москвы договоры вступают в силу со дня регистрации договора, если иной порядок не установлен законом или не предусмотрен самим договором. При этом межпарламентские соглашения в городе Москве вступают в силу после их утверждения Думой. Согласно статье 11 Закона Архангельской области отдельные виды договоров вступают в силу после получения губернатором области официального уведомления от соответствующего органа государственной власти области, органа местного самоуправления муниципального образования о выполнении процедур заключения договоров (соглашений) в соответствующем субъекте Российской Федерации, муниципальном образовании.

В большинстве исследуемых законов субъектов Российской Федерации регулируются порядок официального опубликования договоров*. Однако с точки зрения предмета официального опубликования (т. е. что подлежит официальному опубликованию) можно выделить два основных подхода к правовому регулированию данного вопроса.

В соответствии с первым подходом официальному опубликованию подлежат все без исключения договоры (соглашения). Так, статьей 12 Закона Самарской области установлено, что соглашение подлежит опубликованию. Статьей 31 Закона Кабардино-Балкарской Республики установлено, что обязательным условием вступления в силу договоров (соглашений) является их официальное опубликование. Из этого следует, что все договоры в данном субъекте Российской Федерации требуют официального опубликования.

Согласно второму подходу официальному опубликованию подлежат лишь отдельные договоры (соглашения). Так, в соответствии со статьей 12 Закона Омской области официальному опубликованию подлежат договоры (соглашения), если это предусмотрено федеральным законом и Законом Омской области. В городе Москве опубликованию подлежат только договоры (статья 6 Закона города Москвы), а в Красноярском крае (статья 8 Закона Красноярского края) — договоры и соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. В отношении

* См. законы Архангельской, Курганской, Омской, Орловской, Самарской областей, Республики Бурятия, Кабардино-Балкарской Республики, Чеченской Республики, Красноярского края, Ненецкого автономного округа, Ханты-Мансийского автономного округа, города Москвы.

** См. законы Архангельской области, Республики Бурятия, Ненецкого автономного округа и Ханты-Мансийского автономного округа.

иных видов договоров и соглашений требование об официальном опубликовании не устанавливается.

Следует также отметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации** нет четкой определенности относительно того, какие договоры (соглашения) подлежат официальному опубликованию, а какие не требуют этого. Так, законами Ненецкого автономного округа (статья 12) и Ханты-Мансийского автономного округа (статья 11) установлено, что договоры и соглашения подлежат официальному опубликованию и вступают в силу со дня их официального опубликования, если иное не предусмотрено указанными нормативными правовыми актами или условиями договоров и соглашений. При этом договоры и соглашения, не подлежащие официальному опубликованию, вступают в силу со дня, определенного в договоре (соглашении), а если такой день не определен, — со дня подписания договора (соглашения), если иное не предусмотрено законом. Аналогичные нормы, но только применительно к соглашениям, не подлежащим официальному опубликованию, установлены в статье 11 Закона Архангельской области и статье 12 Закона Республики Бурятия. К сожалению, анализ указанных законов не позволяет определить договоры, не подлежащие официальному опубликованию.

Таким образом, в целях устранения подобной неопределенности представляется целесообразным указывать в законах субъектах Российской Федерации, какие именно договоры (соглашения) не подлежат официальному опубликованию.

В законах отдельных субъектов Российской Федерации установлено дополнительное требование, в соответствии с которым официальному опубликованию подлежит как сам договор, так и закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации об утверждении заключения данного договора*.

С точки зрения регулирования порядка официального опубликования договоров, законы субъектов Российской Федерации можно разделить на две группы. В первой группе региональных законов, которые составляют преобладающее большинство, устанавливается требование, что договоры (соглашения) подлежат опубликованию в порядке официального опубликования законов и иных нормативных правовых актов. Так, статей 32 Закона Кабардино-Балкарской Республики предусмотрено, что официальным опубликованием соглашения, договора является опубликование соглашения, договора в источниках официального опубликования нормативных правовых актов республики, состав которых определяется законами республики. Таким образом, указанные законы субъектов Российской Федерации напрямую не регулируют порядок официального опубликования договоров, а отсылают к порядку официального опубликования нормативных правовых актов, установленному иными законами субъектов Российской Федерации.

Во второй группе региональных законов** непосредственно регулируются сроки и конкретный источник официального опубликования. Так, согласно статье 6 Закона города Москвы договор и закон о его утверждении подлежат опубликованию в официальном издании Думы — «Ведомости Московской городской Думы» и официальных изданиях Правительства — «Вестник Мэра и Правительства Москвы» и газете «Тверская, 13». В Законе Орловской области (статья 4) тексты соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемые органами государственной власти, подлежат опубликованию в государственной специализированной информационной системе «Портал Орловской области — публичный информационный центр» не позднее 30 дней со дня их вступления в силу.

Стоит отметить, что в некоторых региональных законах предусматривается дифференцированный подход к определению порядка официального опубликования договоров и соглашений, в соответствии с которым договоры публикуются в одном порядке, а соглашения в другом. Так, согласно статье 10 Закона Архангельской области договоры подлежат официальному опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования областных законов, а соглашения, заключенные по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, подлежат размещению на официальном сайте Правительства области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет не позднее чем через 14 дней со дня подписания. Иные соглашения области подлежат размещению на официальном сайте Правительства области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в случаях, предусмотренных законом области или самим соглашением области. В соответствии с законами Республики Бурятия

* См. законы Архангельской, Курганской, Омской областей, Красноярского края, Республики Бурятия, Ненецкого автономного округа, Ханты-Мансийского автономного округа, города Москвы.

** См. законы города Москвы и Орловской области.

(статья 11) и Ненецкого автономного округа (статья 12) договоры также подлежат официальному опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования законов, а вот соглашения, касающиеся вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию в печатных изданиях не позднее чем через 14 календарных дней со дня подписания (в Республике Бурятия в газетах «Бурятия», «Буряад Унэн» или в Собрании Законодательства Республики Бурятия, в Ненецком автономном округе в газете «Няръяна вындер»).

Однако указание в законах субъектов Российской Федерации на конкретный источник официального опубликования договора представляется нецелесообразным, поскольку в случае, например, ликвидации печатного издания или изменения его названия возникнет необходимость внесения изменений в такие региональные законы.

8. Регистрация и хранение договора. Процедура регистрации договоров предусмотрена законами Самарской, Курганской областей, Чеченской Республики, Кабардино-Балкарской Республики, города Москвы. Причем в законах Самарской области (статья 11) и Чеченской Республики (статья 9) используется понятие «государственная регистрация договоров (соглашений)».

Анализируя указанные региональные законы, можно сделать вывод об отсутствии единства в понимании того, какие договоры подлежат регистрации. Так, в законах Курганской области и города Москвы регистрации подлежат все без исключения договоры. В Самарской области и Кабардино-Балкарской Республике регистрации подлежат только соглашения, заключаемые в сфере международного сотрудничества и внешнеэкономических связей.

В большинстве исследуемых законов субъектов Российской Федерации регулирование порядка регистрации договоров (соглашений) осуществляется посредством отсылки к иным нормативным правовым актам. Так, в соответствии со статьей 16 Закона Курганской области регистрация и хранение договоров, утверждаемых в форме закона области, осуществляется Правительством области в соответствии с положением о регистрации и хранении договоров области, утверждаемым Губернатором области.

Применительно к регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей все исследуемые законы субъектов Российской Федерации отсылают к федеральным нормативным правовым актам. Данное положение вытекает из статьи 5 Федерального закона о координации, в соответствии с которой государственная регистрация соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъекта Российской Федерации, производится в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и является обязательным условием вступления соглашений в силу для субъекта Российской Федерации. Правила регистрации указанных соглашений установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 года № 552 «Об утверждении Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [40].

Лишь в одном субъекте Российской Федерации частично урегулирован порядок регистрации договоров. Так, согласно статье 14 Закона города Москвы регистрация договоров осуществляется путем присвоения регистрационного номера, внесения в реестр договоров города записи, содержащей наименование договора, сведения о его сторонах, датах подписания и регистрации, сроке действия и иных реквизитах договора. Данный Закон определяет как способ регистрации, так и сведения о договоре, которые подлежат регистрации.

Таким образом, можно сделать вывод, что преобладающее большинство региональных законов, регламентируя порядок регистрации договоров, устанавливают отсылочное правовое регулирование.

Отдельно необходимо отметить, что законами Курганской (статья 13), Омской (статья 10) и Самарской областей (статья 13), а также Законом Кабардино-Балкарской Республики (статьи 26, 27) устанавливается отсылочная норма, согласно которой органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут присоединяться к ранее заключенному соглашению, если такое присоединение допускается соглашением. Присоединение к договорам осуществляется в порядке, установленном для заключения соответствующих договоров. После прохождения процедур по присоединению соответствующий орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает на себя права и обязанности в объеме, согласованном сторонами договора.

В Законе города Москвы установлены правила оформления решения о присоединении к договорам. Так, в статье 15 этого Закона закреплено, что решение о присоединении оформляется правовым актом Мэра или Правительства, а к соглашениям межпарламент-

ского характера — постановлением Думы. В случаях присоединения к договорам, требующим обязательного утверждения Думой, акт присоединения оформляется соответствующим законом города Москвы.

Законодательное закрепление возможности присоединения к уже действующим договорам (соглашениям) позволит вовлечь в договорные отношения большее количество участников в целях реализации ими публичных полномочий в области социальной политики, экономики, культуры и т. д. без прохождения ими дополнительных процедур по согласованию и утверждению соответствующего договора (соглашения).

В заключение рассматриваемого вопроса важно отметить следующее. Определение основных стадий заключения договоров (соглашений) в региональном законодательстве субъекта Российской Федерации видится необходимым. В противном случае отсутствие общего механизма заключения договоров и соглашений (определение обязательных и факультативных этапов заключения, указание на органы и должностные лица, компетентные принимать соответствующие решения, правил вступления договоров (соглашений) в силу) может привести к неэффективности реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации имеющихся у них полномочий по заключению договоров и соглашений. Иными словами, наличие в законодательстве самой материальной возможности заключения органами государственной власти субъектов Российской Федерации договоров (соглашений) будет бессмысленным без включения в его содержание процессуальных норм, обеспечивающих практическую реализацию такой возможности. В то же время представляется, что регулирование отдельных этапов заключения анализируемого вида договоров и соглашений, например, их утверждения, возможно не в самом законе, если он посвящен регулированию договоров и соглашений субъекта Российской Федерации в целом, а иными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Но в этом случае обязательным является в законе субъекта Российской Федерации наличие отсылочной нормы о том, каким нормативным правовым актом регулируется тот или иной этап заключения договора (соглашения), заключаемого от имени органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

5. Особенности заключения отдельных видов договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации

В некоторых региональных законах предусмотрены положения, устанавливающие особенности заключения отдельных договоров. При этом в Законах Ненецкого автономного округа, Архангельской области, Республики Бурятия, Омской области выделены даже отдельные главы по этому вопросу. Однако зачастую региональным законодателем регулируются не процедура заключения договора, а устанавливаются особенности договоров в целом. При этом необходимо учитывать, что некоторые договоры, в отношении которых выделяется специальная процедура заключения, не относятся к договорам от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации*.

Законами Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ненецкого автономного округа, Архангельской области, Республики Бурятия установлены особенности заключения *соглашения между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части своих полномочий*. Порядок заключения данного вида соглашений урегулирован статьей 26^{8} Федерального закона № 184-ФЗ. В этой связи статья 14 Закона Ненецкого автономного округа полностью дублирует положения Федерального закона № 184-ФЗ, а статья 7 Закона Ханты-Мансийского автономного округа — Югры содержит отсылку к указанному Федеральному закону в части регулирования порядка заключения данных соглашений.

Вместе с тем законы Архангельской области (статья 13) и Республики Бурятия (статья 14) устанавливают отдельные особенности заключения таких соглашений. Так, предусматривается требование об официальном опубликовании данных соглашений на официальном сайте Правительства (в Архангельской области) и в печатных изданиях (в Республике Бурятия). Можно также отметить, что Законом Архангельской области предусмотрено положение о направлении уведомления о вступлении в силу соглашения. В соответствии со статьей 13 Закона Архангельской области Губернатор области в течение трех дней со дня вступления в

* К числу таких договоров (соглашений) относятся договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, соглашения субъектов РФ об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, соглашения об изменении границ между субъектами РФ, учредительный договор ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ.

силу соглашения между Правительством области и федеральным органом исполнительной власти направляет в соответствующий федеральный орган исполнительной власти официальное уведомление об этом.

В Ненецком автономном округе определены особенности заключения *соглашения между администрацией автономного округа и недропользователями о взаимодействии в области социально-экономического развития округа*. В соответствии со статьей 15 Закона Ненецкого автономного округа предметом таких соглашений являются вопросы повышения качества жизни населения, проживающего в автономном округе, уровня развития производства и услуг (в том числе их качества), а также иные вопросы, результатом которых является социально-экономическое развитие региона. Закон Ненецкого автономного округа устанавливает, что копии подлинных текстов заключенных соглашений направляются администрацией автономного округа в Собрание депутатов автономного округа и в Счетную палату автономного округа. При этом администрация автономного округа ежегодно представляет в Собрание депутатов автономного округа и в Счетную палату автономного округа отчет об исполнении таких соглашений.

В Кабардино-Балкарской Республике установлены особенности заключения *соглашений и договоров республики, затрагивающих полномочия муниципальных образований*. Согласно статье 20 Закона Кабардино-Балкарской Республики такие договоры заключается с согласия соответствующего органа местного самоуправления. Для этого проект такого соглашения направляется органам местного самоуправления заинтересованного муниципального образования для формулирования предложений по проекту соглашения. Кроме этого, Законом республики предусматривается возможность участия представителей органов местного самоуправления в подготовке проекта соглашения (договора), в переговорах и процедуре его подписания.

В Законе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры установлены особенности заключения *договора между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти Тюменской области*[*]. Возможность заключения данного вида договоров вытекает из статьи 26[6] Федерального закона № 184-ФЗ, которая предусматривает договорный способ разграничения полномочий между органами государственной власти сложносоставного субъекта Российской Федерации. Законом автономного округа устанавливаются требования к подготовке проекта договора между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти области.

Проект такого договора должен включать:

1) перечень полномочий, осуществляемых на территории автономного округа органами государственной власти автономного округа;

2) при необходимости перечень полномочий, осуществляемых на территории автономного округа органами государственной власти области;

3) источники финансирования указанных в проекте договора полномочий;

4) меры ответственности органов государственной власти автономного округа и органов государственной власти области за нарушение положений договора;

5) срок действия договора.

В части регулирования порядка заключения договора Законом установлено, что проект договора рассматривается сначала Правительством автономного округа, а потом Думой автономного округа. В случае одобрения депутатами Думы автономного округа проекта договора принимается Закон о договоре.

Выводы и рекомендации

Проведенный анализ законодательного регулирования порядка заключения и вступления в силу договоров (соглашений), заключаемых от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации, показал, что в субъектах Российской Федерации в процессе правового регулирования договорной деятельности государственных органов, к сожалению, не уделяется необходимого внимания особенностям заключения договоров и соглашений от имени государственных органов. В этой связи в целях повышения качества законодательной регламентации исследуемого вопроса можно рекомендовать следующее.

С точки зрения формы правового закрепления законодатель субъекта Российской Федерации может избрать один из двух вариантов. В первом случае это включение норм об особенностях заключения договоров и соглашений от имени органов государственной власти субъекта Российской Федерации в содержание регионального закона о договорах в целом. При этом такое регулирование не должно быть формальным, т. е. состоять только из отсылочных норм к актам подзаконного характера. Во втором случае может

[*] См. ст. 4 Закона Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.

быть принят отдельный закон субъекта Российской Федерации, посвященный именно порядку и особенностям заключения, исполнения, прекращения и т. д. данных видов договоров.

Независимо от избранной региональным законодателем формы правового закрепления в законе субъекта Российской Федерации должны быть отражены следующие вопросы:

1) определены виды договоров (соглашений), которые могут заключаться от имени органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) разграничен предмет договора в зависимости от того, какой орган государственной власти субъекта Российской Федерации выступает стороной договора;

3) обозначены основные стадии заключения договора;

4) установлены единые общие требования к форме и структуре договоров, порядку их согласования, утверждения (в случае необходимости), учету заключенных договоров;

5) определен порядок внесения изменений в договоры;

6) урегулированы основания и порядок прекращения и приостановления действия договоров;

7) определен порядок учета и хранения договоров.

При регулировании порядка заключения договоров и соглашений важно определить:

— орган (должностное лицо), который может выступать с инициативой заключения конкретного вида договора;

— порядок разработки и согласования проекта договора;

— механизмы подписания и утверждения (в случае необходимости) договора;

— способы регистрации и порядок официального опубликования договоров (соглашений).

Кроме этого, в закон субъекта Российской Федерации обязательно должны быть включены положения об обеспечении исполнения договоров как правовые гарантии своевременного и надлежащего исполнения договоров для сторон.

В процессе правовой регламентации порядка внесения изменений в договоры (соглашения), заключаемые от имени органов государственной власти субъектов Российской Федерации, необходимо закрепить форму принятия изменений договоров, а также определить юридическую силу акта, которым вносятся изменения. Отдельно в законе субъекта Российской Федерации целесообразно закрепить положения, устанавливающие, в каком порядке принимаются указанные изменения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Венская конвенция о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 г. // Международное публичное право : сб. док. — Т. 1. — М. : БЕК, 1996. — С. 87–113.

2. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1986. — № 37. — Ст. 772.

3. Договор между Республикой Мордовия и Чувашской Республикой о дружбе и сотрудничестве : договор от 7 июня 1999 г. // Известия Мордовии. — 1999. — 25 июня.

4. *Иванов В.В.* Внутригосударственная договорная политика в современном конституционном праве России // Российский юридический журнал. — 2007. — № 3. — С. 52–58.

5. *Казанцев М.Ф.* Международные договоры (соглашения) субъектов РФ: конституционно-правовая основа, понятие, виды // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 18. — С. 26–28.

6. *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права. — М. : Проспект, 2011. — 352 с.

7. Между Новгородской областью Российской Федерации и Люблинским воеводством Республики Польша об экономическом, торговом, научно-техническом и культурном сотрудничестве : договор от 27 сентября 2001 г. // Новгородские ведомости. — 2001. — 10 окт.

8. О взаимодействии по решению социально-экономических вопросов между администрацией Тульской области и органами местного самоуправления муниципального образования Щекинский район : соглашение от 23 января 2007 г. // Тульские известия. — 2007. — 21 февр.

9. О взаимодействии по решению социально-экономических вопросов между администрацией Тульской области и органами местного самоуправления муниципального образования Чернский район : соглашение от 23 января 2007 г. // Тульские известия. — 2007. –21 февр.

10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федер. закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 1. — Ст. 10.

11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 1 (ч. 1). — Ст. 21.

12. О договорах (соглашениях) Курганской области : закон Курганской области от 25 марта 2000 г. № 297 (в ред. от 1 марта 2016 г.) // Новый мир. — 2000. — 31 марта.

13. 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 четвертого созыва. — 2007. — № 16.

14. О договорах и соглашениях города Москвы : закон города Москвы от 28 марта 2001 г. № 11 (в ред. от 7 мая 2014 г.) // Ведомости Московской городской Думы. — 2001. — № 5. — Ст. 45.

15. О договорах и соглашениях Ненецкого автономного округа : закон Ненецкого автономного округа от 28 июня 2010 г. № 38-ОЗ (в ред. от 9 июля 2014 г.) // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. — 2010. — № 11.

16. О договорах и соглашениях Омской области : закон Омской области от 31 декабря 1996 г. № 83-ОЗ (в ред. от 22 февраля 2011 г.) // Омский вестник. — 1997. — 9 янв.

17. О договорах и соглашениях Республики Бурятия : закон Республики Бурятия от 11 мая 2010 г. № 1368-IV (в ред. от 21 декабря 2015 г.) // Бурятия. — 2010. — 12 мая.

18. О договорах и соглашениях, заключаемых органами государственной власти и иными государственными органами Красноярского края : закон Красноярского края от 30 января 2004 г. № 6-2076 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. — 2014. — № 4 (632).

19. О договорах и соглашениях, заключаемых органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры : закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 15 ноября 2004 г. № 55-оз (в ред. от 20 февраля 2014 г.) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. — 2004. — № 11. — Ст. 1602.

20. О договорах и соглашениях, регулирующих межрегиональные, международные и внешнеэкономические связи Чеченской Республики : закон Чеченской Республики от 27 ноября 2006 г. № 39-РЗ (в ред. от 14 февраля 2011 г.) // Вести Республики. — 2006. — 9 дек.

21. О дружбе и сотрудничестве между городом Москвой и Республикой Башкортостан : договор от 1 июля 2007 г. // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2007. — № 58.

22. О заключении соглашений об информационном взаимодействии между Правительством Московской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области в сфере градостроительной, инвестиционной деятельности, земельно-имущественных отношений : постановление Правительства Московской области от 8 августа 2013 г. № 599/33 // Информационный вестник Правительства Московской области. — 2013. — № 13.

23. О заключении Соглашения о сотрудничестве и взаимодействии представительных органов местного самоуправления и Законодательного Собрания Тверской области : постановление Законодательного Собрания Тверской области от 7 июня 2001 г. № 753-П-2 // Тверские ведомости. — 2001. — 5 июля.

24. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации : федер. закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 2. — Ст. 231.

25. О международных соглашениях и межрегиональных договорах (соглашениях) Кабардино-Балкарской Республики : закон Кабардино-Балкарской Республики от 15 января 2000 г. № 4-РЗ (в ред. от 17 декабря 2013 г.) // Кабардино-Балкарская правда. — 2000. — 26 янв.

26. О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий : постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924 (в ред. от 11 февраля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 50. — Ст. 5953.

27. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ (в ред. от 20 мая 2002 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3176 (утратил силу).

28. О принципах сотрудничества в социально-экономической и научно-технической областях между Республикой Мордовия и Саратовской областью : договор от 6 августа 1998 г. // Известия Мордовии. — 1998. — 8 авг.

29. О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан : договор от 26 июня 2007 г. № 199-ФЗ. — URL: http://tatarstan.news-city.info/docs2/sistemsd/dok_ieytiz.htm.

30. О системе договоров (соглашений) Орловской области : закон Орловской области от 10 ноября 2015 г. № 1865-ОЗ // Орловская правда. — 2015. — 13 нояб.

31. О соглашениях Самарской области и соглашениях (договорах) органов государственной власти

Самарской области : закон Самарской области от 9 октября 2007 г. № 102-ГД (в ред. от 10 ноября 2014 г.) // Волжская коммуна. — 2007. — 12 окт.

32. О сотрудничестве : договор между Правительством Республики Хакасия и Правительством Убсу-Нурского аймака Монголии от 19 ноября 2007 г. № 58-д // Вестник Хакасии. — 2007. — № 70.

33. О сотрудничестве администрации Калининградской области Российской Федерации и администрации Каунасского уезда Литовской Республики : договор от 6 февраля 1997 г. № 7 // Калининградская правда. — 1997. — 28 февр.

34. О сотрудничестве Сахалинской Областной Думы (Россия) и законодательного органа штата Аляска (США) : договор от 15 апреля 1997 г. // Губернские ведомости. — 1997. — 17 апр.

35. Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 51. — Ст. 6286.

36. 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.

37. Об утверждении изменения границ между Ивановской и Нижегородской областями : постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 3 февраля 1994 г. № 236-1 // Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации. — 1994. — № 2. — Ст. 84.

38. Об утверждении изменения границы между городом федерального значения Москвой и Московской областью : постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 13 июля 2011 г. № 347-СФ // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 29. — Ст. 4356.

39. Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации Калужской областью и Смоленской областью : постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 730-СФ // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 1 (ч. I). — Ст. 188.

40. Об утверждении Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 552 (в ред. от 9 марта 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 31. — Ст. 3293.

41. Об утверждении Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и правительством Санкт-Петербурга о передаче друг другу осуществления части своих полномочий : распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 763-р // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 20. — Ст. 2845.

42. Об утверждении Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Советом министров Республики Крым о передаче друг другу осуществления части своих полномочий : распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 октября 2014 г. № 2096-р // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 43. — Ст. 5976.

43. Об утверждении Соглашения между Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и Правительством Рязанской области о передаче Правительству Рязанской области осуществления части полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов : распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2014 г. № 2529-р // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 51. — Ст. 7484.

44. Об утверждении Соглашения между Федеральным агентством по управлению государственным имуществом и Советом министров Республики Крым о передаче Совету министров Республики Крым осуществления части полномочий в сфере управления федеральным имуществом : распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2014 г. № 1688-р // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 36. — Ст. 4906.

45. По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 29. — Ст. 3581.

46. По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 29. — Ст. 3117.

47. *Праскова С.В.* Договоры между федеральными органами государственной власти и органами го-

сударственной власти субъектов Российской Федерации: опыт и перспективы их использования после 2003 года // Академический юридический журнал. — 2008. — № 4 (34). — С. 14–26.

48. *Смелов С.А.* Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в конституционно-правовых договорных отношениях : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2008. — 189 с.

49. Соглашение между Министерством экономического развития Российской Федерации и Правительством Москвы о сотрудничестве в рамках реализации на территории города Москвы пилотного проекта по сокращению выбросов парниковых газов : соглашение от 23 июня 2015 г. // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2015. — 14 июля.

50. Соглашение между Правительством Москвы и Федеральным агентством связи о сотрудничестве : соглашение от 3 декабря 2015 г. // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2015. — 15 дек.

51. *Толстых В.Л.* Международная деятельность субъектов Российской Федерации. — М : Междунар. отношения, 2004. — 176 с.

52. *Чертков А.Н.* Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территорий // Журнал российского права. — 2009. — № 9. — С. 17–25.

ББК 67.401.115

Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
Ю.П. Цвиркун

Отдельные аспекты правового регулирования в законах субъектов Российской Федерации вопросов организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом

Информационный доклад

В докладе приведены результаты анализа подходов к правовому регулированию отдельных вопросов, связанных с организацией регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в законах субъектов Российской Федерации. Выявлены положительные и отрицательные аспекты практики субъектов Российской Федерации по регулированию указанных вопросов. Представлены выводы и сформулированы предложения по совершенствованию регионального правового регулирования транспортного обслуживания населения.

Ключевые слова: *регулярные пассажирские перевозки; автомобильный и городской наземный электрический транспорт; транспортное обслуживание населения; регулируемые тарифы на регулярные пассажирские перевозки.*

В 2015 году был принят Федеральный закон «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 220-ФЗ).

В развитие указанного Федерального закона, а также положений Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (далее — Федеральный закон № 259-ФЗ), правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 года № 112, в субъектах Российской Федерации проведена работа по реализации законотворческих полномочий субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере общественных отношений.

В целях выявления положительной региональной правотворческой практики представляется актуальным и своевременным проведение анализа региональных законодательных актов, регулирующих вопросы, связанные с организацией регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом.

Следует отметить, что содержание региональных законов, регулирующих общественные отношения в сфере организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным транспортом, не отличается существенным разнообразием в части регулирования большинства вопросов, вытекающих из положений федеральных законов № 220-ФЗ и № 259-ФЗ.

В этой связи внимание авторов информационного доклада сконцентрировано на анализе правового регулирования вопросов, которые не являются типичными для большинства субъектов Российской Федерации.

1. В значительном количестве региональных законодательных актов, посвященных вопросам транспортного обслуживания населения, раскрываются понятия, используемые в региональном законодательстве об организации регулярных пассажирских перевозок пассажиров и багажа (транспортном обслуживании населения). Региональный законодатель использует четыре основных подхода.

При *первом подходе* никаких новых дефиниций в соответствующих законах субъектов Российской Федерации не вводится. В этой ситуации статья о понятиях, используемых в законе, либо отсутствует (см., например, законы Саратовской, Тверской, Сахалинской, Магаданской, Свердловской областей), либо в региональных законах содержится указание на то, что используемые в них основные понятия применяются в значениях, определенных Федеральным законом № 220-ФЗ, иными федеральными законами*.

При *втором подходе* в законах субъектов Российской Федерации, посвященных транспортному обслуживанию населения, наряду с отсылочной нормой о том, что в региональном законе используются основные понятия, установленные Федеральным законом № 220-ФЗ, иными федеральными законами, устанавливаются собственные понятия, характерные для конкретного субъекта Российской Федерации**.

При *третьем подходе* региональный законодатель наряду с собственными терминами дублирует отдельные понятия, установленные федеральными законами № 220-ФЗ и № 259-ФЗ. Так, в ряде субъектов Российской Федерации, например, в Вологодской, Липецкой областях, Краснодарском крае, республиках Дагестан, Хакасия, Ингушетия, Чеченской Республике, воспроизводятся понятия «перевозчик», «пассажир», «остановочный пункт», «объекты транспортной инфраструктуры», установленные Федеральным законом № 259-ФЗ.

При этом в отдельных субъектах Российской Федерации допускается собственная интерпретация установленных вышеуказанными федеральными законами понятий. Например, в законах Красноярского края, Тамбовской, Курской, Вологодской, Курганской областей, Республики Хакасия, Чеченской Республики, Республики Ингушетия в сравнении с Федеральным законом № 220-ФЗ представлены несколько иные формулировки понятий «межмуниципальный маршрут», «муниципальный маршрут», «межрегиональный маршрут», «рейс» и др.

При *четвертом подходе* региональный законодатель в значительной мере вводит в региональный закон собственный понятийный аппарат. Так, в Законе Краснодарского края из 43 установленных понятий 25 не содержатся в названных выше федеральных законах, в Законе Республики Крым из 16 понятий 6 воспроизводят положения федеральных законов № 220-ФЗ и № 259-ФЗ, в Законе Республики Ингушетия из 25 понятий только 5 дублируют положения названных федеральных законов, в Законе Липецкой области из 25 используемых понятий дублирующий характер носят 10 терминов.

Следует отметить, что в ряде случаев в законах субъектов Российской Федерации уточнение федеральной терминологии выражается в установлении качественных критериев. Например, в Законе Краснодарского края отличие автовокзала от автостанции выражается в установлении объема пассажиров, возможность отправления которых обеспечивают данные объекты транспортной инфраструктуры (для автовокзала — более 1 000 человек в сутки, для автостанции — от 250 до 1 000 человек в сутки). В законах Республики Крым, Чеченской Республики устанавливается протяженность межмуниципального маршрута в 50 километров между населенными пунктами. В Законе Красноярского края одним из критериев отнесения регулярного маршрута к маршруту с небольшой интенсивностью пассажирских потоков является соотношение дохода от перевозки пассажиров к доходу от перевозки пассажиров при полном использовании вмести-

* См. законы Оренбургской, Иркутской, Рязанской, Орловской, Воронежской, Псковской, Новгородской, Астраханской, Калужской, Ленинградской, Тульской областей, республик Алтай, Калмыкия, Еврейской автономной области, Камчатского, Ставропольского, Алтайского краев, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Санкт-Петербурга.

** Такой подход использован в Чувашской Республике, Карачаево-Черкесской Республике, республиках Калмыкия, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Брянской, Челябинской, Томской, Волгоградской, Костромской, Мурманской, Ивановской, Тамбовской, Московской, Белгородской, Архангельской, Курганской областях, Забайкальском, Пермском и Красноярском краях.

мости автобусов в размере менее 0,6 и т. п.

Содержательный анализ регионального законодательства показал, что чаще всего в законах о транспортном обслуживании закрепляются понятия, раскрывающие виды маршрутов регулярных перевозок (межрегиональные, межмуниципальные, муниципальные). Вместе с тем поскольку базовые понятия видов маршрутов регулярных перевозок установлены статьей 3 Федерального закона № 220-ФЗ, особой вариативностью региональные понятия не отличаются. Как правило, в базовое понятие, установленное указанным Федеральным законом, вводятся уточняющие характеристики в виде наименования субъекта Российской Федерации, а также количественные характеристики, касающиеся протяженности маршрута, расстояний между начальным и конечным пунктами назначения маршрута (например, в законах Красноярского и Краснодарского краев, республик Дагестан, Крым).

В ряде субъектов Российской Федерации также введены понятия, дополняющие базовые виды маршрутов регулярных перевозок. В законах Красноярского края, Томской, Белгородской областей, Республики Дагестан, Чеченской Республики закрепляется понятие пригородного маршрута регулярной перевозки. В отдельных региональных законах встречается практика установления и иных видов маршрутов. Так, в Законе Томской области установлено понятие междугороднего маршрута регулярных перевозок, в Законе Белгородской области закреплен такой вид регулярного маршрута, как городской. В Законе Краснодарского края введено понятие международного маршрута регулярных перевозок, а в Законе Республики Ингушетия — межрайонный маршрут.

Между тем все эти понятия не отличаются разнообразием, поскольку сформулированы на основе базовых понятий, установленных Федеральным законом № 220-ФЗ.

Анализ региональных законов в сфере транспортного обслуживания населения позволил также выявить ряд понятий, которые можно, наряду с дефинициями видов маршрутов регулярных перевозок, признать наиболее распространенными.

Реестр маршрутов регулярных перевозок. В Законе Красноярского края под данным реестром понимается документ, содержащий сведения о регистрации маршрутов регулярных перевозок; в соответствии с Законом Томской области реестр — это документ, содержащий информацию о межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок, предусмотренную действующим законодательством; в законах Тамбовской области, Краснодарского края, республик Татарстан, Дагестан, Бурятия соответствующий реестр — это учетный документ, содержащий информацию о маршрутах регулярных перевозок в определенном виде сообщения (муниципальном, межмуниципальном и др.).

Транспортное обслуживание. Определение данного понятия отличается в региональных законах в зависимости от видов транспортных перевозок, регулируемых в конкретном субъекте Российской Федерации. Так, в Ивановской области транспортное обслуживание заключается в предоставлении услуг по перевозке пассажиров и багажа автомобильным, железнодорожным (пригородным), водным, воздушным пассажирским транспортом. В республиках Бурятия и Башкортостан региональный законодатель ограничивается указанием только на автомобильный и городской наземный электрический транспорт. В Законе Республики Дагестан указана перевозка пассажиров и багажа исключительно автомобильным транспортом, а в Законе Архангельской области указаны только регулярные автобусные перевозки. В Законе Белгородской области под транспортным обслуживанием понимается предоставление услуг по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом, железнодорожным транспортом общего пользования в поездах пригородной категории. В Законе Забайкальского края в формулировке понятия «транспортное обслуживание» виды транспорта не конкретизируются. Несколько иным образом это понятие определено Законом Краснодарского края, в соответствии с которым транспортное обслуживание — это услуги, предоставляемые перевозчиками по договору перевозки пассажира.

Организация транспортного обслуживания. В Законе Ивановской области понятие «организация транспортного обслуживания» определяется как реализация комплекса мероприятий нормативно-правового, экономического и организационно-распорядительного характера, реализуемых уполномоченным органом исполнительной власти Ивановской области в целях определения потребностей населения в перевозках, обеспечения доступности услуг транспорта, организации регулярных перевозок и контроля за осуществлением перевозок. В Законе Тамбовской области данное поня-

тие включает в себя реализацию комплекса мероприятий нормативно-правового, финансово-экономического и организационно-распорядительного характера, направленных на удовлетворение потребности населения в регулярных перевозках. В законах Белгородской, Вологодской, Липецкой областей, Республики Бурятия данное понятие заключается в реализации комплекса организационных мероприятий и распорядительных действий, направленных на удовлетворение потребностей населения в регулярных перевозках. Схожие определения содержатся в законах республик Дагестан, Башкортостан, которые различаются только указанием видов транспорта, посредством которого осуществляются регулярные перевозки пассажиров и багажа. Несколько иное понятие установлено Законом Архангельской области: под организацией транспортного обслуживания в нем понимается комплекс мероприятий правового, экономического, организационно-распорядительного характера, реализуемых органами государственной власти Архангельской области, органами местного самоуправления и перевозчиками в целях удовлетворения потребностей населения в регулярных автобусных перевозках. В понятии «организация транспортного обслуживания», закрепленном Законом Краснодарского края в качестве цели, установлено не только удовлетворение потребностей населения в пассажирских перевозках, но и обеспечение устойчивого функционирования транспортной отрасли. Более широкое определение содержится в Законе Калининградской области, которое включает перечисление пассажирских перевозок различными видами транспорта в пригородном и межмуниципальном сообщении в границах области.

Схожий с понятием «организация транспортного обслуживания» термин используется в законах Томской области, Республики Хакасия — это «*организация регулярных перевозок*», т. е. реализация органами государственной власти комплекса мероприятий, направленных на удовлетворение потребностей населения в перевозках пассажиров и багажа по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок.

Следует отметить и то, что в отдельных региональных законах встречаются понятия, которые в других субъектах Российской Федерации не регламентируются или устанавливаются в незначительном числе региональных законов.

В частности, это понятия, связанные *с функционированием информационно-навигационных ресурсов*. Так, в Законе Брянской области под *региональной навигационно-информационной системой* понимается единая на территории Брянской области автоматизированная информационно-навигационная система, осуществляющая мониторинг работы пассажирского автомобильного транспорта. В указанном Законе также введено понятие «*оператор региональной навигационно-информационной системы Брянской области*», которым является юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, оказывающие услуги по сопровождению региональной навигационно-информационной системы Брянской области, и определяемые по результатам проведения конкурсных процедур. В Законе Архангельской области вводится понятие *навигационно-информационных центров* — юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие по договору с перевозчиком контроль за соблюдением перевозчиками расписаний регулярных автобусных перевозок и маршрутов, а также оперативное управление движением автобусов с использованием средств навигации, определенных законодательством Российской Федерации. В Законе Архангельской области содержится и такое понятие, как *«абонентский телематический терминал»,* т. е. устанавливаемое на автобус аппаратно-программное устройство для определения текущего местоположения и параметров движения автобуса с использованием средств навигации. В Законе Краснодарского края предусмотрено понятие *«региональная система мониторинга транспортных средств, объектов и ресурсов Краснодарского края»* — государственная навигационно-информационная система Краснодарского края, созданная и эксплуатируемая в целях осуществления управления, контроля и мониторинга подлежащих оснащению аппаратурой спутниковой навигации транспортных средств, объектов и ресурсов.

В региональных законах встречаются и иные «уникальные» понятия.

В Законе Ивановской области введено понятие *«обоснованные ограничения (маршрутная квота)»,* под которым понимаются ограничения количества (максимального и минимального) и категории транспортных средств, используемых для перевозок, в зависимости от показателей пассажиропотока, интенсивности движения транспортных средств, предельной

пропускной способности в единицу времени объектов транспортной инфраструктуры, транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильных дорог и улиц.

В Законе Волгоградской области закреплено понятие *«критерии доступности транспортных услуг для населения при организации регулярных перевозок»* — максимально возможная доля ежемесячных расходов населения на оплату транспортных услуг, выраженная в процентном отношении к среднедушевому доходу населения, проживающего на территории Волгоградской области, учитывающая платежеспособный спрос и характеризующая способность населения оплатить транспортную услугу.

В Законе Республики Бурятия содержится понятие *«перевозка транспортом общего пользования»*, которое раскрывается как перевозка по обращению любого гражданина, юридического лица или индивидуального предпринимателя, осуществляемая перевозчиком, на основании действующих правовых актов, выданного перевозчику разрешения (лицензии) и договора (контракта) с органами государственной власти или органом местного самоуправления в Республике Бурятия. Также в указанном Законе установлено понятие *«организованные перевозки»*, под которым понимаются перевозки, для которых разработаны маршруты, графики (расписания движения) транспортных средств, пункты посадки (высадки) пассажиров и иные условия выполнения перевозок в соответствии с требованиями законодательства.

С учетом специфики организации транспортного обслуживания населения в Законе Московской области введено понятие *«единая транспортная карта»* — бесконтактный оснащенный микропроцессором специализированный электронный носитель, подтверждающий право на проезд с сохранением информации о поездках в электронной форме.

В Законе Краснодарского края введено понятие *«мониторинг общественного транспорта»,* т. е. систематическое наблюдение с целью анализа и оценки транспортного обеспечения населения, качества предоставляемых услуг по перевозке пассажиров на маршрутах регулярных перевозок и выявления их соответствия требованиям федерального законодательства и законодательства Краснодарского края в области пассажирских перевозок, а также договорным обязательствам.

В законах Республики Хакасия и Чеченской Республики раскрывается понятие *«коммерческие пассажирские перевозки»*, но содержание понятия отличается. В Законе Республики Хакасия под коммерческими пассажирскими перевозками понимаются пассажирские перевозки, при осуществлении которых перевозчикам не возмещаются расходы, связанные с перевозкой пассажиров по социальным проездным документам и других пассажиров, пользующихся льготами, а также с обслуживанием межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок по регулируемым тарифам, установленным ниже себестоимости перевозок. В Чеченской Республике это перевозки, организованные и финансируемые перевозчиком.

В Калининградской области с учетом особенности государственного регионального управления определены понятия *«план транспортного обслуживания населения»* — документ планирования регулярных перевозок, утверждаемый нормативным правовым актом Правительства Калининградской области, устанавливающий перечень мероприятий по развитию регулярных перевозок автомобильным транспортом, организация которых отнесена к компетенции уполномоченного органа исполнительной власти Калининградской области в сфере организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом в границах Калининградской области, а также *«региональная диспетчерская служба перевозок»*, которым является государственное предприятие Калининградской области, подведомственное уполномоченному органу исполнительной власти Калининградской области в сфере организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом в границах Калининградской области, осуществляющее мониторинг работы пассажирского автомобильного транспорта по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок и оперативное реагирование на возможные нештатные ситуации.

Интересной представляется правовая практика Липецкой области, в законе которой содержатся такие нигде более не встречающиеся понятия как: *«несанкционированные (неразрешенные) перевозки»,* т. е. перевозки пассажирским транспортом общего пользования без заключения договора (контракта) с заказчиком перевозок, а для автомобильного и го-

родского электрического пассажирского транспорта общего пользования без карточки допуска, и перевозки по регулярным маршрутам без согласованного расписания движения, а для автомобильного и городского электрического пассажирского транспорта общего пользования без утвержденного паспорта маршрута; *«карточка допуска»* — документ, выдаваемый одновременно с договором (контрактом) между заказчиком (организатором) перевозок и перевозчиком, осуществляющим перевозки пассажиров автомобильным или городским электрическим пассажирским транспортом общего пользования, и подтверждающий его заключение; *«социально значимые перевозки»*, под которыми понимаются гарантированные исполнительными органами государственной власти области, органами местного самоуправления перевозки, обеспечивающие социальные нормативы транспортного обслуживания населения.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что преимущественное число субъектов Российской Федерации ориентируется на понятийный аппарат, установленный федеральными законами, вводя в оборот лишь незначительное число региональных понятий. Полагаем, такая практика наиболее верная, поскольку позволяет избегать неточностей при воспроизведении положений федеральных актов, но в то же время предоставляет субъектам Российской Федерации возможность учесть особенности организации регулярных перевозок пассажиров и багажа в конкретных регионах.

Некоторые региональные законы о транспортном обслуживании содержат общие положения, определяющие цели, задачи, принципы организации регулярных перевозок пассажиров и багажа (в ряде регионов — это цели соответствующего правового регулирования). При этом необходимо отметить, что данные вопросы Федеральным законом № 220-ФЗ не регулируются, и, как следствие, региональный законодатель регламентирует соответствующие цели, задачи и принципы исключительно по своему усмотрению. Интересным представляется тот факт, что задача правового регулирования в сфере транспортного обслуживания определена только в Законе Оренбургской области (статья 1), которой является конкретизация правовых, организационных, технологических и экономических взаимоотношений участников транспортного процесса. Другие субъекты Российской Федерации ограничились установлением целей и принципов организации регулярных перевозок (транспортного обслуживания населения).

Практику закрепления в соответствующих региональных законах целей правового регулирования вопросов организации регулярных перевозок пассажиров (транспортного обслуживания населения) также нельзя признать распространенной, поскольку данные цели нашли свое отражение в законах только 17 субъектов Российской Федерации. При этом в 16 из них цели устанавливаются отдельной статьей, и только в Оренбургской области цели обозначены в преамбуле Закона.

Анализ региональных законов показал наличие в них как типичных целей, так и целей, которые отличаются.

Так, практически во всех субъектах Российской Федерации, установивших в своих законах о транспортном обслуживании цели правового регулирования в данной сфере общественных отношений, закреплена такая цель, как *обеспечение удовлетворения потребностей населения в пассажирских перевозках*[*].

Достаточно часто в региональных законах устанавливается такая цель, как *установление организационных, экономических, правовых основ технологических и технических основ (условий) организации регулярных пассажирских перевозок*[**].

Еще одной из распространенных целей является *повышение уровня качества и доступности пассажирских перевозок*, которая закреплена в законах республик Крым, Хакасия, Башкортостан, Дагестан, Карачаево-Черкесской Республики, Архангельской, Калининградской областей.

В число часто устанавливаемых в региональных законах целей входит *обеспечение добросовестной конкуренции между перевозчиками или формирование конкурентной среды на рынке регулярных перевозок* (республики Крым, Хакасия, Башкортостан, Дагестан, Сахалинская, Архангельская области).

---

[*] См. законы Приморского, Забайкальского краев, Оренбургской, Калининградской, Белгородской, Тамбовской, Московской, Сахалинской, Архангельской, Ивановской, Брянской областей, республик Хакасия, Крым, Башкортостан, Дагестан, Карачаево-Черкесской Республики.

[**] Приморский, Краснодарский, Забайкальский края, Сахалинская, Калининградская, Белгородская, Московская, Брянская, Тамбовская области, Карачаево-Черкесская Республика.

Нередко в региональных законах в качестве цели устанавливается обеспечение (или создание условий) функционирования рынка транспортных услуг*.

Довольно часто в региональных законах закрепляется такая цель, как *обеспечение безопасности в сфере осуществления пассажирских перевозок*[**].

Имеется практика закрепления целей, редко используемых в региональных законах. Например, в законах Краснодарского края и Сахалинской области в качестве цели установлена *защита интересов потребителей транспортных услуг*; в законах Тамбовской области, республик Крым, Хакасия,— *повышение эффективности государственного и муниципального управления пассажирскими перевозками*; в Законе Сахалинской области — *повышение культуры и качества транспортных услуг*; в Законе Республики Крым — *укрепление транспортной дисциплины перевозчиков.*

Как и в случае с установлением в соответствующих региональных законах целей правового регулирования транспортного обслуживания населения не является типичной и практика установления принципов осуществления перевозки пассажиров (транспортного обслуживания). Анализ региональных законов показал, что данные принципы закреплены в законах 23 субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что многие принципы, установленные региональными законами, взаимосвязаны с обозначенными в данных законах целями правового регулирования. При этом практически во всех региональных законах принципы содержатся в отдельной статье, исключением является Закон Краснодарского края, в котором принципы перечислены в преамбуле.

Наиболее распространенными принципами осуществления перевозки пассажиров являются *безопасность при выполнении пассажирских перевозок, качественное транспортное обслуживание населения, гарантированность предоставления услуг при осуществлении регулярных перевозок пассажиров и багажа*[***].

Еще одним принципом, который установлен в преимущественном числе субъектов Российской Федерации, урегулировавших данный институт, является принцип *доступности и гарантированности транспортного обслуживания автомобильным транспортом для населения, в том числе для инвалидов, иных маломобильных групп населения, малообеспеченных граждан*[****].

Зачастую в региональных законах устанавливается принцип *сочетания государственного регулирования и рыночных отношений в сфере транспортного обслуживания* (Ивановская, Белгородская, Брянская, Костромская, Тамбовская, Тверская, Московская области, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, республики Калмыкия, Хакасия, Карачаево-Черкесская Республика, Пермский, Красноярский края).

Достаточно распространенным в региональной практике является установление принципа *равенства условий доступа перевозчиков на рынок транспортных услуг населению (равноправия перевозчиков, осуществляющих оказание услуг по осуществлению регулярных перевозок)*[*****].

Еще одним принципом, который довольно часто устанавливается региональными законами, является *принцип создания единого транспортного пространства (единой маршрутной сети) для выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа.* Данный принцип присутствует в законах Белгородской, Брянской, Московской областях, Ханты-Мансийского

---

* Приморский, Краснодарский, Забайкальский края, Калининградская, Белгородская, Московская, Ивановская, Брянская области, Карачаево-Черкесская Республика.

** Приморский, Краснодарский, Забайкальский края, республики Крым, Хакасия, Башкортостан, Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Сахалинская, Калининградская, Белгородская, Московская, Белгородская, Брянская области.

*** Данные принципы установлены в законах Ивановской, Воронежской, Костромской, Брянской, Тамбовской, Белгородской, Оренбургской, Тверской, Московской, Свердловской областей, Приморского, Пермского, Красноярского краев, республик Крым, Калмыкия, Хакасия, Башкортостан, Дагестан, Коми, Карачаево-Черкесской Республики, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Санкт-Петербурга.

**** Указанный принцип установлен законами Ивановской, Воронежской, Белгородской, Костромской, Московской, Свердловской, Тверской областей, республик Крым, Хакасия, Башкортостан, Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Коми, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

***** Данный принцип закреплен в законах Краснодарского, Приморского, Пермского, Красноярского краев, Ивановской, Белгородской, Брянской, Оренбургской, Костромской, Тверской, Московской, Свердловской областей, республик Крым, Хакасия, Башкортостан, Дагестан, Коми, Карачаево-Черкесской Республики, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Санкт-Петербурга.

автономного округа — Югры, республик Калмыкия, Коми, Карачаево-Черкесской Республики.

В законах небольшого числа субъектов Российской Федерации закрепляется принцип *обеспечения конкуренции при организации транспортного обслуживания* (Краснодарский край, Воронежская, Оренбургская, Тверская области, Республика Хакасия, Карачаево-Черкесская Республика).

Всего в нескольких субъектах Российской Федерации устанавливается принцип обеспечения *единой транспортной политики, единых требований и норм осуществления пассажирских перевозок* (Краснодарский край, Воронежская, Оренбургская, Тверская области, Санкт-Петербург, Республика Башкортостан). При этом в пункте 8 статьи 2 Закона Тверской области дополнительно установлен принцип единого информационного пространства в сфере регулярных перевозок.

Такой принцип, как *ответственность государственных органов и органов местного самоуправления муниципальных образований за обеспечение потребностей населения в перевозках пассажиров и багажа* установлен только в трех субъектах Российской Федерации (Брянская область, Республика Башкортостан, Московская область).

В качестве примеров «уникальных» принципов транспортного обслуживания можно привести принципы, установленные в преамбуле Закона Краснодарского края: использование целевой государственной поддержки в тех случаях, когда необходимый уровень предложения транспортных услуг не может быть обеспечен за счет деятельности предприятий и предпринимателей; свобода выбора клиентом перевозчика; паритетное обслуживание межмуниципальных междугородных автобусных маршрутов регулярных перевозок. «Уникальным» можно считать и принцип прогнозирования, планирования и удовлетворения социальной потребности граждан в пассажирских перевозках, установленный в пункте 1 статьи 5 Закона Республики Хакасия и пункте 4 статьи 4 Закона Республики Крым.

По результатам анализа положений региональных законов, устанавливающих принципы организации и перевозки пассажиров, можно сделать вывод о том, что большинство субъектов Российской Федерации не считают основополагающие начала обязательным элементом законов о транспортном обслуживании. Тем не менее, данный институт имеет определенное значение в тех случаях, когда отдельные вопросы не урегулированы или недостаточно полно урегулированы в законах о транспортном обслуживании населения. Например, в большей части региональных законов отсутствуют нормы, касающиеся особенностей транспортного обслуживания инвалидов, малообеспеченных групп населения. Вместе с тем наличие в законодательном акте субъекта Российской Федерации принципа доступности транспортного обслуживания для данных категорий населения позволяет говорить о том, что они вправе требовать его реализации от органов государственной власти и местного самоуправления.

Следует обратить внимание на закрепление в ряде региональных законов переходных положений. В связи с тем, что положения Федерального закона № 220-ФЗ вступали в силу не одномоментно, в законах субъектов Российской Федерации необходимо было предусмотреть переходные положения, связанные с реализацией их конкретных норм, а также решить вопросы действия общественных отношений, сложившихся до вступления в силу Федерального закона № 220-ФЗ.

Вместе с тем большинство субъектов Российской Федерации пошли по пути установления в региональных законах срока их вступления, исходя из максимального срока вступления в силу отдельных положений Федерального закона № 220-ФЗ, т. е. по истечении одного года после дня официального опубликования настоящего Федерального закона (часть 3 статьи 42).

Только в отдельных субъектах Российской Федерации в законах предусмотрены переходные положения, в том числе учитывающие действие договоров (контрактов), заключенных с перевозчиками до вступления в силу соответствующих региональных законов.

Так, в статье 7 Закона Тверской области установлено, что регулярные перевозки, осуществляемые на основании договоров на организацию перевозок по межмуниципальным маршрутам перевозок, включенным в перечень социальных маршрутов перевозок Тверской области, заключенных до вступления в силу настоящего закона, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования Федерального закона № 220-ФЗ, в течение срока, по окончании которого в соответствии с графиком, предусмотренным документом планирования регулярных перевозок, в отношении данных перево-

зок должен быть заключен государственный контракт. В случае досрочного расторжения договора в целях необходимости обеспечения бесперебойного транспортного обслуживания заключается временный договор сроком действия до даты, по окончании которой, в соответствии с графиком, предусмотренным документом планирования регулярных перевозок, в отношении данных перевозок должен быть заключен государственный контракт, но не более 180 дней.

В статье 14 Закона Иркутской области произведена дифференциация сроков в соответствии с положениями статьи 43 Федерального закона № 220-ФЗ, а также предусмотрено, что со дня вступления в силу указанного Закона Иркутской области и до дня реализации органами местного самоуправления городских поселений Иркутской области, включая городские округа Иркутской области, полномочия по установлению регулируемых тарифов на перевозки по муниципальным маршрутам в границах одного городского поселения Иркутской области, в границах одного городского округа Иркутской области, применяются ранее действующие тарифы на перевозки по муниципальным маршрутам, установленные соответствующими уполномоченными органами на территории Иркутской области до дня вступления в силу данного областного закона.

Согласно статьи 7 Закона Республики Алтай в целях проведения открытого конкурса на право осуществления регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок допускается продление срока действия карт маршрута регулярных перевозок с сохранением на этот срок права юридического лица, индивидуального предпринимателя осуществлять регулярные перевозки в соответствии с заключенным с ними договором, выданными им разрешением, паспортом маршрута регулярных перевозок не более чем на 90 дней. Иные заключительные положения данного Закона устанавливаются в соответствии с Федеральным законом № 220-ФЗ.

В соответствии со статьей 6 Закона Ставропольского края договоры на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа на маршруте межмуниципального сообщения в Ставропольском крае, на маршруте муниципального сообщения в Ставропольском крае, заключенные до дня вступления в силу настоящего Закона, сохраняют свою силу и действуют до получения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, участником договора простого товарищества свидетельства об осуществлении регулярных перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок и новых карт маршрута, муниципальному маршруту регулярных перевозок и новых карт маршрута.

В соответствии с частью 2 статьи 29 Закона Московской области в течение двух лет со дня вступления в силу настоящего Закона юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие пассажирские перевозки по маршрутам регулярных перевозок, обязаны получить разрешение на право работы по маршруту в порядке, установленном данным Законом. В случае истечения срока действия разрешений на право работы по маршруту регулярных перевозок, выданных до вступления в силу указанного Закона, с перевозчиком заключается договор на выполнение временных пассажирских перевозок до проведения конкурса.

Можно констатировать, что большинство субъектов Российской Федерации отказались от решения вопросов, связанных с переходным периодом, в специальных законах. Предположительно это объясняется решением данных вопросов на основе обычаев делового оборота, т. е. новые процедуры распространяются на вновь начинающиеся договорные и иные отношения, а сложившиеся правоотношения продолжаются до окончания срока, указанного в ранее действующем нормативном правовом акте или договоре (контракте).

2. В данном блоке информационного доклада представлен анализ особенностей правового регулирования наиболее социально и экономически значимых вопросов, связанных с организацией регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом.

Обеспечение доступности услуг по осуществлению регулярных пассажирских перевозок, в том числе для пассажиров из числа инвалидов. Вопросы обеспечения доступности услуг по осуществлению регулярных перевозок пассажиров из числа лиц с ограниченными возможностями, малобильных групп населения являются очень важными. Это следует и из того, что в 20 субъектах Российской Федерации в качестве одного из принципов организации регулярных пассажирских перевозок закрепили принцип доступности и гарантиро-

ванности транспортного обслуживания автомобильным транспортом для населения, в том числе для инвалидов, иных маломобильных групп населения, малообеспеченных граждан.

При этом региональное правовое регулирование данного вопроса представлено в незначительном числе региональных законов. В законах Саратовской, Иркутской, Новгородской областей, Республики Ингушетия содержатся лишь общие положения о том, что органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников) условия для беспрепятственного пользования автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом при осуществлении регулярных перевозок.

В Брянской области такая обязанность возложена законом на перевозчика. В соответствии с пунктом 10 статьи 14 Закона Брянской области перевозчик обязан обеспечить инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников) условия для беспрепятственного пользования транспортом в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Между тем имеются немногочисленные примеры региональной правотворческой практики по установлению конкретных мероприятий, направленных на обеспечение доступности пользования указанными категориями граждан услугами по осуществлению регулярных перевозок.

В ряде случаев в региональном законе полностью воспроизводится статья 21^1 Федерального закона № 259-ФЗ.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 5^2 Закона Краснодарского края владельцем объекта транспортной инфраструктуры обеспечиваются условия доступности для инвалидов перевозок автомобильным транспортом наравне с другими пассажирами, в том числе:

1) оборудование объекта транспортной инфраструктуры, предназначенного для обслуживания пассажиров, низкорасположенными телефонами с функцией регулирования громкости, текстофонами для связи со службами информации, экстренной помощи;

2) дублирование необходимой для пассажиров из числа инвалидов звуковой и зрительной информации;

3) ознакомление с правилами перевозки пассажиров, а также другой необходимой информацией об условиях перевозки в доступной для пассажира из числа инвалидов форме.

Кроме того, в соответствии с частями 3 и 4 статьи 5^2 Закона Краснодарского края установлены виды услуг, за которые дополнительная плата не взимается. К ним отнесены:

1) помощь при передвижении по территории объекта транспортной инфраструктуры, предназначенного для обслуживания пассажиров, в том числе при входе в транспортное средство и выходе из него, до места посадки в транспортное средство и от места высадки из него, при оформлении багажа, получении багажа;

2) допуск собаки-проводника при наличии документа, подтверждающего специальное ее обучение и выдаваемого по форме и в порядке, которые определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты населения (далее — специальный документ);

3) обеспечение посадки в транспортное средство и высадки из него, в том числе с использованием специальных подъемных устройств для пассажиров из числа инвалидов, не способных передвигаться самостоятельно;

4) провоз собак-проводников при наличии специального документа;

5) перевозка кресла-коляски пассажира из числа инвалидов.

Согласно части 2 статьи 19 Закона Республики Крым владельцем объекта транспортной инфраструктуры обеспечиваются условия доступности для инвалидов перевозок автомобильным транспортом наравне с другими пассажирами, в том числе:

1) оборудование объекта транспортной инфраструктуры, предназначенного для обслуживания пассажиров местами прибытия и встречи пассажиров из числа инвалидов, имеющих стойкие расстройства функции зрения и самостоятельного передвижения, кнопкой вызова и/или иными устройствами для двухстороннего контакта с сотрудником обслуживающей организации, уполномоченным на сопровождение инвалида по территории вокзала (станции), а также до места посадки в вагон (автобус) и на оказание ему необходимой помощи, низкорасположенными телефонами с функцией регулирования громкости, тексто-

фонами для связи со службами информации, экстренной помощи;

2) дублирование необходимой для пассажиров из числа инвалидов звуковой и зрительной информации;

3) ознакомление с правилами перевозки пассажиров и подачи запроса на предоставление ему условий перевозки, обусловленных ограничениями жизнедеятельности, с порядком приема и регистрации данного запроса, и принятия мер по реализации просьб инвалида, а также другой необходимой информацией об условиях перевозки в доступной для пассажира из числа инвалидов форме;

4) обязанность персонала объекта транспортной инфраструктуры по информированию и/или контакту с пассажиром из числа инвалидов для оказания ему помощи в случае задержки отправления транспортного средства;

5) обязанность персонала объекта транспортной инфраструктуры по сопровождению (транспортировке пассажира из числа инвалидов и его багажа до медпункта, если данный пассажир нуждается в услугах медпункта).

В статье 15^1 Закона Липецкой области установлено, что владельцем объекта транспортной инфраструктуры обеспечиваются условия доступности для инвалидов перевозок наравне с другими пассажирами, в том числе:

1) оборудование объекта транспортной инфраструктуры, предназначенного для обслуживания пассажиров, низкорасположенными телефонами с функцией регулирования громкости, текстофонами для связи со службами информации, экстренной помощи;

2) дублирование необходимой для пассажиров из числа инвалидов звуковой и зрительной информации;

3) ознакомление с правилами перевозки пассажиров, а также другой необходимой информацией об условиях перевозки в доступной для пассажира из числа инвалидов форме.

Без взимания дополнительной платы на территории объекта транспортной инфраструктуры, предназначенного для обслуживания пассажиров, предоставляются следующие услуги:

1) помощь при передвижении по территории объекта транспортной инфраструктуры, предназначенного для обслуживания пассажиров, в том числе при входе в транспортное средство и выходе из него, до места посадки в транспортное средство и от места высадки из него, при оформлении багажа, получении багажа;

2) допуск собаки-проводника при наличии документа, подтверждающего ее специальное обучение, выдаваемого по форме и в порядке, которые определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты населения.

Кроме того, в указанной статье Закона Липецкой области установлено, что в случаях, если объекты транспортной инфраструктуры невозможно полностью приспособить с учетом потребностей инвалидов, собственники этих объектов до их реконструкции или капитального ремонта должны принимать согласованные с одним из общественных объединений инвалидов, осуществляющих свою деятельность на территории поселения, муниципального района, городского округа, меры для обеспечения доступа инвалидов к месту предоставления услуги.

В соответствии с частями 3 и 4 статьи 19 Закона Республики Крым, статьей 15^1 Закона Липецкой области также установлены виды услуг, за которые дополнительная плата не взимается, аналогичные видам услуг, установленным статьей 5^2 Закона Краснодарского края.

Частью 5 статьи 5^2 Закона Краснодарского края, частью 6 статьи 19 Закона Республики Крым, статьей 15^1 Закона Липецкой области предусмотрено и то, что транспортное средство оснащается надписями, иной текстовой и графической информацией, выполненной крупным шрифтом, в том числе с применением рельефно-точечного шрифта Брайля.

В статье 11^1 Закона Сахалинской области закреплено, что органы исполнительной власти Сахалинской области в пределах установленных полномочий обеспечивают инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски, собак-проводников):

1) условия для беспрепятственного доступа к объектам транспортной инфраструктуры и транспортным средствам;

2) возможность самостоятельного передвижения по территории, на которой расположены объекты транспортной инфраструктуры, входа в такие объекты и выхода из них, посадки в транспортное средство и высадки из него, в том числе с использованием кресла-коляски;

3) сопровождение инвалидов со стойкими расстройствами функции зрения, не имеющих

возможности самостоятельного передвижения, и оказание им помощи на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах;

4) надлежащее размещение оборудования и носителей информации, необходимых для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к объектам транспортной инфраструктуры и услугам с учетом ограничений их жизнедеятельности;

5) дублирование необходимой для инвалидов звуковой и зрительной информации, а также надписей, знаков и иной текстовой и графической информации знаками, выполненными рельефно-точечным шрифтом Брайля, допуск сурдопереводчика и тифлосурдопереводчика;

6) допуск на объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства собаки-проводника при наличии документа, подтверждающего ее специальное обучение, выданного по форме и в порядке, установленных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты населения;

7) оказание работниками организаций, предоставляющих услуги населению, помощи инвалидам в преодолении барьеров, мешающих получению ими услуг наравне с другими лицами.

В соответствии с пунктом 2^1 части 2 статьи 12 Закона Московской области перевозчик пассажиров обязан обеспечивать пассажирам из числа инвалидов (включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников) и иных маломобильных групп населения условия доступности их перевозки (включая перевозку кресла-коляски и собак-проводников) и багажа, а также при необходимости обеспечивать посадку в транспортное средство и высадку из него, в том числе с использованием специальных подъемных устройств для пассажиров из числа инвалидов, не способных передвигаться самостоятельно, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В части 2 статьи 9 Закона Санкт-Петербурга предусмотрено, что транспортные средства при осуществлении регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам должны иметь специальное оборудование для перевозок инвалидов с нарушениями опорно-двигательных функций, в том числе в креслах-колясках.

Интересным представляется опыт Ставропольского края, в котором Законом Ставропольского края от 12 мая 2010 года № 31-кз «Об обеспечении равной доступности услуг пассажирского автомобильного транспорта маршрутов межмуниципального сообщения в Ставропольском крае» определены категории граждан, имеющих право на получение компенсации стоимости проезда по социальной необходимости по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае. К таким гражданам отнесены, в том числе, инвалиды и дети-инвалиды, а также лица, сопровождающие граждан, имеющих I группу инвалидности, и детей-инвалидов (пункт 11 статьи 3 указанного Закона).

Таким образом, немногие субъекты Российской Федерации уделили внимание установлению конкретных правовых механизмов, направленных на обеспечение доступности и гарантированности транспортного обслуживания для пассажиров из категории инвалидов. Учитывая социальную значимость данных вопросов, полагаем, что во всех субъектах Российской Федерации соответствующие механизмы должны быть законодательно урегулированы.

Требования, предъявляемые к транспортным средствам. В нескольких субъектах Российской Федерации установлены требования, предъявляемые к транспортным средствам, осуществляющим регулярные пассажирские перевозки (Краснодарский край, Московская, Воронежская, Иркутская, Белгородская, Рязанская области, Санкт-Петербург, г. Севастополь).

Наряду с общими требованиями, которым должны соответствовать все без исключения транспортные средства (наличие регистрации в ГИБДД, наличие документа, подтверждающего технический осмотр транспортного средства), региональные законы указанных субъектов Российской Федерации устанавливают и специфические требования, ориентированные на пассажирский транспорт.

В статье 13 Закона Краснодарского края установлено, что оборудование, внутреннее и внешнее оформление транспортных средств, предназначенных для перевозок пассажиров и багажа, должно соответствовать требованиям, установленным нормативными актами Российской Федерации, и обеспечивать информирование пассажиров об условиях выполнения перевозок и виде регулярных перевозок пассажиров и багажа. Аналогичная норма содержится в части 3 статьи 14 Законa Москов-

ской области и части 4 статьи 11 Закона Воронежской области. В статье 11 Закона Белгородской области установлено, что внутреннее и внешнее оформление автобуса должно обеспечивать информирование пассажира об условиях выполнения перевозки, а также предусматривать наличие: схемы маршрута с указанием остановочных пунктов; информации о стоимости проезда (на пригородных и междугородных маршрутах стоимость проезда указывается в отношении каждого остановочного пункта, предусмотренного расписанием); информации (памятки) пассажирам по предупреждению проявлений терроризма; иной информации, предусмотренной требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации и Белгородской области (часть 1). В соответствии с частями 2 и 3 указанной статьи Закона Белгородской области информация для пассажиров об условиях выполнения перевозки должна размещаться в месте, доступном для обозрения пассажирами, в салоне автобуса может размещаться информация справочного, рекламного и агитационного характера.

В соответствии с частью 4 статьи 12 Закона г. Севастополя в салоне транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок, в месте, доступном для обзора пассажирами, должен быть размещен следующий справочно-информационный материал:

1) наименование, адрес и номер телефона перевозчика, фамилии, инициалы водителя и кондуктора;

2) наименование, номера телефонов и адреса уполномоченного органа и контролирующих организаций;

3) число мест для сидения и общее число мест, установленных заводом-изготовителем, в том числе с указанием мест для пассажиров с детьми и инвалидов;

4) стоимость проезда, провоза багажа и сумма штрафа за неоплаченный проезд и провоз багажа;

5) схема маршрута;

6) о местах расположения огнетушителя, аптечек, кнопки экстренной остановки, аварийных выходов (через двери, окна, люки, с указанием способов их открытия).

В целях повышения эффективности управления движением транспортных средств, уровня безопасности перевозок пассажиров, а также в целях осуществления контроля за выполнением регулярных пассажирских перевозок в Краснодарском крае, Астраханской, Воронежской, Волгоградской, Иркутской, Брянской, Рязанской областях, Санкт-Петербурге, г. Севастополе установили в своих законах необходимость оборудования транспортных средств, осуществляющих регулярные пассажирские перевозки аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС / GPS. В соответствии со статьей 13 Закона Краснодарского края предусмотрено, что данная аппаратура обеспечивает передачу информации о местоположении транспортного средства в региональную систему мониторинга транспортных средств, объектов и ресурсов Краснодарского края. Согласно пункту 2 части 3 статьи 7 Закона Иркутской области аппаратура спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS должна обеспечивать передачу информации о работающем на маршруте транспортном средстве и его местоположении в некорректируемом виде в подсистему организации пассажирских перевозок автомобильным и городским наземным электрическим транспортом на территории Иркутской области, являющуюся частью геоинформационной системы мониторинга для исполнительных органов государственной власти Иркутской области и государственных учреждений Иркутской области.

Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 11 Закона Воронежской области установлено, что транспортные средства должны быть оснащены техническими средствами контроля за соблюдением водителем режимов движения, труда и отдыха (за исключением транспортных средств категории М2, М3, осуществляющих городские и пригородные регулярные перевозки).

В статье 13 Закона Краснодарского края также предусмотрены требования к транспортным средствам в зависимости от срока их эксплуатации. Так, согласно указанной статье основные транспортные средства, используемые для осуществления регулярных пассажирских перевозок, длиной до 9,5 м включительно должны быть не старше 10 лет, свыше 9,5 м — не старше 15 лет. Резервные транспортные средства, используемые для осуществления регулярных пассажирских перевозок, длиной до 9,5 м включительно должны быть не старше 15 лет, свыше 9,5 м — не старше 20 лет.

Согласно части 4 статьи 11 Закона Белгородской области в салоне и багажном отделении автобуса не должно быть предметов и не-

исправностей (повреждений) оборудования салона и багажного отделения, которые могут нанести вред здоровью пассажиров, сохранности ручной клади и багажа.

В соответствии с частью 3 статьи 12 Закона г. Севастополя также дополнительно установлено, что для организации перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок допускаются транспортные средства с левосторонним расположением рулевого управления, укомплектованные двумя огнетушителями, медицинской аптечкой, знаком аварийной остановки, двумя противооткатными упорами (для транспортных средств максимальной массой свыше пяти тонн), молоточком для разбивания стекол; соответствующие требованиям национальных стандартов Российской Федерации, устанавливающих требования к транспортным средствам, используемым при перевозке пассажиров и багажа; экипированные передним, задним и боковым указателями маршрута регулярных перевозок.

Согласно статье 14 Закона Белгородской области установлено, что от перевозчика требуется поддержание транспортного средства в надлежащем санитарно-гигиеническом состоянии, в том числе соблюдение теплового режима и уровня шума, а также отсутствие музыкального сопровождения. Аналогичные требования установлены в статье 12 Закона Воронежской области.

Требования, предъявляемые к водителям и управляемым ими автотранспортным средствам. В незначительном числе субъектов Российской Федерации установлены требования к водителям транспортных средств, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров и багажа.

Помимо общих формулировок о том, что водители должны соответствовать требованиям к возрасту, квалификации, опыту работы и иным профессиональным характеристикам водителя, установленным действующим законодательством для каждого вида перевозок, иметь водительское удостоверение на право управления транспортным средством необходимой категории, документ, подтверждающий прохождение предрейсового и послерейсового медицинского освидетельствования (статья 10 Закона Краснодарского края, статья 19 Закона Ивановской области, статья 12 Закона г. Севастополя), в некоторых региональных законах данные требования конкретизируются.

Так, в пункте 3 статьи 19 Закона Ивановской области у водителей требуется наличие непрерывного стажа управления транспортными средствами соответствующей категории не менее трех последних лет, а также наличие медицинской справки о годности к управлению транспортным средством соответствующей категории.

Согласно части 5 статьи 12 Закона г. Севастополя к перевозкам пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок допускаются водители, имеющие непрерывный стаж работы водителем автотранспортного средства не менее одного года, а также прошедшие специальную стажировку по вождению данной марки автобуса на маршруте регулярных перевозок. Кроме того, в соответствии с частью 6 статьи 12 Закона г. Севастополя водители, привлекавшиеся в течение года в установленном федеральным законодательством порядке к административной ответственности за управление транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения, к пассажирским перевозкам на маршрутах регулярных перевозок не допускаются.

В соответствии с частью 4 статьи 7 Закона Архангельской области водители или кондукторы автобусов при осуществлении регулярных автобусных перевозок обязаны оказывать при посадке (высадке) пассажиров помощь пассажирам из числа граждан, относящихся к маломобильным группам населения, в том числе инвалидам; заранее предупреждать пассажиров, находящихся в автобусе, об остановочных пунктах, в которых посадка (высадка) пассажиров осуществляется по их требованию.

В отдельных субъектах Российской Федерации требования к водителям включены в требования к качеству перевозок пассажиров и багажа. Например, в статье 14 Закона Белгородской области установлено, что водители должны соблюдать требования действующего законодательства, запрещающие курение в городском и пригородном транспорте, а также иметь опрятный внешний вид, в том числе форменную одежду, согласованную уполномоченным органом; необходимо наличие у водителя информации с указанием наименования перевозчика, фамилии, имени и отчества водителя, соблюдение водителем общепринятых норм поведения (культура речи, вежливость, доброжелательность).

В законе Республики Бурятия отдельные требования к водителям установлены в статье,

устанавливающей обязанности перевозчика (статья 9), — это выполнение пассажирских перевозок водителями, имеющими соответствующую подготовку и отвечающими иным требованиям действующих нормативных правовых актов; соблюдение водителями Правил дорожного движения; вежливое обслуживание пассажиров.

Правовое регулирование прав и обязанностей перевозчиков и пассажиров. В законах ряда субъектов Российской Федерации содержатся положения, устанавливающие права и обязанности перевозчиков.

При этом в одних региональных законах такие права и обязанности определяются отдельной статьей (статья 15^1 Закона Краснодарского края, статья 14 Закона Республики Хакасия, статья 9 Закона Республики Бурятия, статья 12 Закона Московской области, статья 18 Закона Ивановской области), в других — обязанности устанавливаются посредством их закрепления в разных статьях региональных законов, определяющих требования к качеству транспортного обслуживания, запреты для перевозчика и водителей, требования к осуществлению регулярных перевозок, использованию объектов транспортной инфраструктуры и других (например, статья 14 Закона Брянской области, статья 4^5 Закона Краснодарского края).

Наиболее часто региональными законами устанавливаются следующие обязанности перевозчика: обеспечивать безопасность перевозок пассажиров, а также соблюдение расписания и схемы движения при выполнении регулярных пассажирских перевозок; обеспечивать при перевозках соответствие количества пассажиров вместимости транспортного средства, предусмотренной технической характеристикой или правилами осуществления конкретных видов перевозок; при перевозках транспортом общего пользования предоставлять всем одинаковые условия обслуживания и оплаты проезда, за исключением случаев, когда законом и иными правовыми актами допускается предоставление льгот отдельным категориям пассажиров; обеспечивать беспрепятственный допуск представителей специально уполномоченных органов в области организации транспортного обслуживания населения и контролирующих органов к транспортным средствам, а также к документам, связанным с перевозкой пассажиров; выполнять требования и предписания специально уполномоченных органов в области организации транспортного обслуживания населения и контролирующих органов в установленные сроки; обеспечивать прохождение водителями предрейсового и послерейсового медицинского осмотра; обеспечивать и проводить предрейсовый контроль технического состояния транспортных средств в порядке, установленном федеральным законодательством (законы Краснодарского края, Республики Хакасия, Республики Бурятия, Московской, Ивановской, Брянской областей).

В некоторых субъектах Российской Федерации предусмотрены обязанности перевозчиков по размещению в транспортном средстве специальных приборов (оборудования).

Например, в Законе Краснодарского края установлена обязанность перевозчика оснащать транспортные средства оборудованием, приборами, необходимыми для осуществления пассажирских перевозок (статья 15^1 Закона Краснодарского края). В соответствии с пунктом 3 статьи 14 Закона Брянской области перевозчик обязан обеспечить безвозмездный круглосуточный доступ к сигналам и данным, поступающим от аппаратуры спутниковой навигации ГЛОНАСС и/или ГЛОНАСС/GPS (в режиме реального времени получать с заданной уполномоченным органом, уполномоченным органом муниципального образования периодичностью географическую широту, географическую долготу, скорость движения транспортного средства, азимут, время формирования данных (GMT), признак передачи сигнала бедствия, признак вызова на голосовую связь), установленной на транспортном средстве, оператору региональной навигационно-информационной системы Брянской области на весь период действия свидетельства об осуществлении перевозок. Пунктом 8 указанной статьи также предусмотрена обязанность перевозчика обеспечить наличие в салоне транспортного средства исправного видеорегистратора наружного и внутреннего наблюдения, обеспечивающего режим непрерывной записи не менее 12 последних часов. В подпункте «в» части 1 статьи 9 Закона Республики Бурятия установлена обязанность перевозчика обеспечить необходимое оборудование и установленную государственными стандартами маркировку транспортных средств, используемых для выполнения пассажирских перевозок.

В ряде региональных законов, устанавливающих обязанности перевозчика, установлена обязанность перевозчика по осуществле-

нию посадки (высадки) пассажиров на специально оборудованных стоянках, на участках улично-дорожной сети в тех местах, где разрешена остановка соответствующего транспортного средства (например, подпункт «в» части 1 статьи 9 Закона Республики Бурятия, пункт 2 части 4 статьи 4^5 Закона Краснодарского края).

Также существует региональная практика установления в законах действий, которые перевозчик не вправе осуществлять.

Так, в соответствии со статьей 15^1 Закона Краснодарского края перевозчик не вправе:

— отменить без предварительного согласования со специально уполномоченным органом в области организации транспортного обслуживания населения назначенные по маршруту регулярного сообщения рейсы или изменить расписание движения, за исключением случаев, когда выполнение рейсов по расписанию невозможно по не зависящим от перевозчика обстоятельствам (неблагоприятные дорожные, погодно-климатические или иные условия, угрожающие безопасности движения и перевозки пассажиров и багажа);

— выполнять пассажирские перевозки при отсутствии соответствующей лицензии;

— выполнять регулярные пассажирские перевозки при отсутствии договора на их осуществление, заключенного со специально уполномоченным органом в области организации транспортного обслуживания населения в соответствии с его компетенцией;

— допускать к осуществлению пассажирских перевозок транспортные средства, не отвечающие требованиям, установленным федеральным законодательством, а также нормативными правовыми актами Российской Федерации о безопасности дорожного движения;

— допускать к управлению транспортными средствами водителей, не прошедших предрейсовый медицинский осмотр.

Согласно части 3 статьи 12 Закона Московской области, пункту 1 части 3 статьи 18 Закона Ивановской области перевозчик не вправе без предварительного согласования с уполномоченным органом отменить назначенные по маршруту регулярных перевозок рейсы или изменить расписание движения.

В соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 18 Закона Ивановской области перевозчик не вправе выполнять перевозки пассажиров и багажа при отсутствии надлежащим образом оформленных документов, дающих право осуществлять перевозки пассажиров и багажа на пригородном, межмуниципальном, в том числе социально значимом маршруте.

Еще более эпизодический характер носит региональное правовое регулирование прав перевозчиков. Можно привести лишь несколько примеров такой правотворческой практики.

Так, согласно статье 15^1 Закона Краснодарского края перевозчик имеет право: принимать участие в конкурсе на право осуществления регулярных пассажирских перевозок; получать от специально уполномоченного органа в области организации транспортного обслуживания населения необходимую документацию по обслуживаемым им маршрутам для надлежащей и эффективной работы в соответствии с действующим законодательством.

В соответствии с частью 1 статьи 12 Закона Московской области перевозчик имеет право получать от уполномоченного органа Московской области или уполномоченного органа местного самоуправления муниципального образования необходимую документацию по обслуживаемым им маршрутам для надлежащей и эффективной работы, а также право на компенсацию своих затрат в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации и Московской области. Аналогичные права перевозчика установлены частью 1 статьи 18 Закона Ивановской области.

Следует отметить, что права и обязанности пассажиров установлены в законах только двух субъектов Российской Федерации — Республика Бурятия, Московская область.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Закона Республики Бурятия пассажиры обязаны соблюдать на остановочных пунктах и в транспортных средствах общепринятые нормы поведения и Правила дорожного движения; вежливо вести себя по отношению к другим пассажирам, а также к водителю (кондуктору); своевременно оплачивать проезд, предъявлять водителю (кондуктору) документы, подтверждающие право на получение льгот. Согласно части 3 указанной статьи пассажир имеет право: требовать от перевозчика соблюдения установленных правил перевозки, иметь свободный доступ к информации о маршруте, перевозчике, организаторе регулярных пассажирских перевозок; пользоваться при перевозках транспортом общего пользования льготами по оплате проезда в соответствии с действующим законодательством;

обращаться к организатору регулярных пассажирских перевозок, перевозчику с предложениями по совершенствованию пассажирских перевозок.

Согласно части 2 статьи 13 Закона Московской области пассажир обязан: во время поездки соблюдать общественный порядок; при посадке и высадке соблюдать меры предосторожности. В части 1 указанной статьи установлены следующие права пассажира:

— требовать от перевозчика соблюдения установленных правил перевозки, иметь свободный доступ к информации о маршруте, перевозчике, уполномоченном и контролирующем органах;

— при перевозках по маршрутам регулярных перевозок по регулируемым тарифам пользоваться льготами по плате за проезд в соответствии с действующим законодательством;

— обращаться к уполномоченному органу, перевозчику с предложением по совершенствованию перевозок;

— обращаться в установленном порядке за защитой своих прав в уполномоченные и контролирующие органы, органы по защите прав потребителей либо в суд.

Вышеприведенный анализ региональных законов показал, что субъекты Российской Федерации не видят необходимости в законодательном регулировании прав и обязанностей перевозчиков и пассажиров. Полагаем, такой подход регионального законодателя оправдан, поскольку основные права и обязанности пассажиров и перевозчиков определены Федеральным законом № 220-ФЗ, Федеральным законом № 259-ФЗ, а также частично Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 года № 112.

Особенности регионального государственного управления в сфере пассажирских перевозок. Помимо стандартных вопросов, связанных с государственным управлением организации регулярных перевозок пассажиров и багажа (определение уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, разграничение полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации), в некоторых субъектах Российской Федерации урегулированы иные вопросы.

Например, в соответствии со статьей 5 Закона Камчатского края предусмотрено образование межведомственной комиссии по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в Камчатском крае. При этом определено, что данная комиссия образуется постановлением Правительства Камчатского края, которым также утверждается положение о данной комиссии. Согласно части 2 указанной статьи в состав межведомственной комиссии включаются представители исполнительных органов государственной власти Камчатского края, депутаты Законодательного Собрания Камчатского края, а также по согласованию представители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Камчатскому краю и органов местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае, по территориям которых проходят межмуниципальные маршруты регулярных перевозок в Камчатском крае.

Статьей 5 Закона Республики Ингушетия установлены основные принципы организации, управления и государственного регулирования в сфере пассажирского автомобильного транспорта. Содержательно данные принципы незначительно отличаются от принципов, которые установлены другими субъектами Российской Федерации в качестве принципов правового регулирования в сфере организации регулярных пассажирских перевозок. В числе особенных принципов можно отметить следующие: сочетание интересов Республики Ингушетия и муниципальных образований на основе разграничения функций и полномочий между государственными органами власти республики и органами местного самоуправления; компенсация перевозчикам выпадающих доходов от перевозки пассажиров, имеющих льготы на проезд в пассажирском транспорте, в пределах сумм, предусмотренных бюджетами всех уровней на очередной финансовый год, принимаемыми в установленном законодательством порядке.

Кроме того, статьей 6 Закона Республики Ингушетия установлены основные направления организации, управления и государственного регулирования в сфере пассажирского автомобильного транспорта. К ним отнесены:

— обеспечение уровня предложений транспортных услуг по перевозке пассажиров, достаточного для удовлетворения транспортных

потребностей граждан и юридических лиц;

— создание условий для безопасного и экологически безвредного осуществления транспортной деятельности по перевозке пассажиров;

— осуществление контроля выполнения правил, установленных федеральными и республиканскими нормативными правовыми документами;

— установление и контроль выполнения правил справедливой конкуренции на рынке транспортных услуг;

— оптимизация и снижение издержек при перевозках пассажиров;

— повышение технического уровня пассажирского автомобильного транспорта, его обновление и модернизация;

— координация деятельности всех видов пассажирского транспорта;

— создание условий для финансовой поддержки деятельности предприятий пассажирского автотранспорта;

— развитие инвестиционной деятельности в сфере пассажирского автомобильного транспорта;

— совершенствование нормативной правовой базы по вопросам организации обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом;

— информационное обеспечение организаций пассажирского автомобильного транспорта, индивидуальных предпринимателей и пассажиров.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что вопросам установления особенностей регионального государственного управления в сфере организации регулярных пассажирских перевозок в региональных законах внимание практически не уделяется, а основным вопросам в данном направлении является определение компетенции уполномоченного исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Государственная поддержка перевозчиков. Важный вопрос с точки зрения повышения эффективности организации регулярных пассажирских перевозок — это предоставление региональных государственных преференций перевозчикам.

Вместе с тем лишь в небольшом количестве субъектов Российской Федерации данные вопросы нашли отражение в региональных законах.

Так, в статье 9 Закона Республики Дагестан установлено, что под государственной поддержкой перевозчиков понимается совокупность мер, принимаемых органами государственной власти Республики Дагестан в целях создания и обеспечения правовых и экономических условий, гарантий и стимулов деятельности перевозчиков. Формы такой государственной поддержки установлены в части 2 указанной статьи — это предоставление субсидий на возмещение убытков перевозчиков, возникающих вследствие установления тарифов, не покрывающих в полном объеме затраты перевозчика, и содействие развитию объектов транспортной инфраструктуры. Вопросы определения порядка финансирования государственной поддержки перевозчиков отнесены законом к компетенции Правительства Республики Дагестан.

Несколько больше форм государственной поддержки деятельности перевозчиков установлено статьей 14 Закона Забайкальского края. Ими являются:

1) компенсация юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям убытков, образовавшихся в результате оказания мер социальной поддержки отдельным категориям граждан на территории Забайкальского края в соответствии с законом Забайкальского края;

2) предоставление юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, выполняющим социально значимые перевозки водным транспортом, субсидий на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения части затрат или недополученных доходов;

3) предоставление юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, выполняющим социально значимые перевозки воздушным транспортом в межмуниципальном сообщении, субсидий на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения части затрат или недополученных доходов при перевозке пассажиров, зарегистрированных на территории Забайкальского края;

4) предоставление юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, выполняющим социально значимые перевозки пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, субсидий на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов в полном объеме.

При этом определение порядка предоставления соответствующих субсидий перевозчиком также отнесено к компетенции высшего исполнительного органа государственной власти региона — Правительства Забайкальского края.

В статье 22 Закона Брянской области установлены следующие формы государственной поддержки перевозчиков:

— финансирование части затрат на компенсацию потерь в доходах, связанных с государственным регулированием тарифов, предоставлением права льготного проезда отдельным категориям граждан;

— содействие развитию объектов транспортной инфраструктуры;

— создание условий для лизинга транспортных средств;

— приобретение подвижного состава;

— предоставление налоговых льгот в соответствии с действующим законодательством.

Кроме того, в части 4 указанной статьи предусмотрено право органов местного самоуправления муниципальных образований Брянской области самостоятельно определять мероприятия по поддержке перевозчиков, осуществляющих свою деятельность на территории соответствующего муниципального образования.

В Законе Липецкой области прямо не говорится об областной государственной поддержке перевозчиков. Между тем в статье 16 указанного закона предусмотрено возмещение перевозчикам выпадающих доходов и затрат, понесенных перевозчиком в связи с осуществлением социально значимых перевозок пассажиров автомобильным и городским электрическим пассажирским транспортом общего пользования в межмуниципальном и внутримуниципальном сообщении по регулируемым тарифам. Форма такого возмещения — субсидии за счет средств соответствующих бюджетов. Также частью 5 указанной статьи предусмотрено возмещение в виде субсидий за счет средств областного бюджета затрат, понесенных перевозчиками, связанных с техническим оснащением, в соответствии с требованиями действующего законодательства, аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS транспортных средств, выполняющих перевозки пассажиров автомобильным пассажирским транспортом общего пользования в межмуниципальном сообщении. Кроме того, выплата субсидий из средств областного бюджета предусмотрена на возмещение понесенных перевозчиками затрат, связанных с уплатой первого лизингового платежа при заключении договора финансовой аренды (договор лизинга) транспортных средств для осуществления социально значимых перевозок пассажиров автомобильным пассажирским транспортом общего пользования в межмуниципальном сообщении (часть 6 статьи 16).

Несколько отличается по форме регулирование вопроса предоставления региональной государственной поддержки перевозчиков в Красноярском крае. В данном регионе действует Закон Красноярского края от 17 ноября 2015 года № 9-3900 «О субсидиях юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим перевозки пассажиров различными видами транспорта». В соответствии со статьей 1 указанного Закона субсидии из краевого бюджета предоставляются юридическим лицам (за исключением государственных и муниципальных учреждений) и индивидуальным предпринимателям в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат, возникающих, в том числе, в связи с регулярными перевозками пассажиров автомобильным транспортом на маршрутах с небольшой интенсивностью пассажиропотока. При этом под маршрутом с небольшой интенсивностью пассажиропотока в указанном Законе понимается межмуниципальный маршрут регулярных перевозок (в междугородном и пригородном сообщении), при выполнении перевозок по которому отношение дохода, полученного от фактического использования вместимости транспортного средства, к доходу, рассчитанному исходя из полного использования вместимости данного транспортного средства в том же периоде времени, составляет менее 0,6. Порядок расчета показателя небольшой интенсивности пассажиропотока, в том числе период времени, за который определяется данный показатель, состав сведений, используемых для расчета, определяются Правительством Красноярского края.

Как видно из представленного обзора, лишь незначительное число субъектов Российской Федерации устанавливают конкретные формы региональной государственной поддержки непосредственно в профильных законах. Представляется, что такая региональная практика должна быть более обширной в виду социальной значимости организации регулярных перевозок. Поэтому, несмотря на финансовые трудности, в региональных законах должны содержаться базовые нормы, устанавливающие гарантии по возмещению перевозчикам понесенных ими затрат в связи с выполнением требований законодательства, а

также формы поддержки перевозчика стимулирующего характера, которые безусловно повысят эффективность и качество транспортного обслуживания населения.

Регулирование вопросов, связанных с установлением тарифов при организации регулярных пассажирских перевозок автомобильным и городским наземным транспортом. Федеральным законом № 220-ФЗ предусматривается организация регулярных перевозок по регулируемым и нерегулируемым тарифам (статьи 14 и 17 Федерального закона № 220-ФЗ).

Под регулярными перевозками по нерегулируемым тарифам понимаются регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных перевозчиком (пункт 18 части 1 статьи 3 Федерального закона № 220-ФЗ). Каких-либо иных положений, например, устанавливающих требования по обоснованию, порядку установления, информирования пассажиров об изменении нерегулируемых тарифов, Федеральный закон № 220-ФЗ не содержит.

Пунктом 17 части 1 статьи 3 Федерального закона № 220-ФЗ установлено, что регулярные перевозки по регулируемым тарифам — это регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления, и предоставлением всех льгот на проезд, утвержденных в установленном порядке.

Анализ региональных нормативных правовых актов показал наличие нескольких подходов к закреплению порядка установления регулируемых тарифов.

Первый подход основан на закреплении названного порядка в региональных законах, как правило, посвященных вопросам организации регулярных перевозок в субъекте Российской Федерации.

Вместе с тем отметим практику Забайкальского края, где порядок установления регулируемых тарифов закреплен в краевом законе об установлении регулируемых тарифов на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок*.

Таким образом, порядок установления регулируемых тарифов закрепляется и в региональных законах об установлении регулируемых тарифов на перевозки по различным маршрутам регулярных перевозок на территории субъекта Российской Федерации.

В случае закрепления порядка установления регулируемых тарифов в региональных законах, посвященных вопросам организации регулярных перевозок в субъекте Российской Федерации, положения о порядке установления регулируемых тарифов могут содержаться в названных региональных законах в статьях, специально посвященных установлению тарифов** или регулирующих организацию регулярных перевозок по регулируемым тарифам по различным маршрутам***, или разграничивающих полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере организации регулярных перевозок****.

Второй подход заключается в закреплении порядка установления регулируемых тарифов в правовых актах высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации*****.

Третий подход заключается в том, что региональным законом данные вопросы не регулируются или регулируются рамочно с отсылкой к законодательству******.

На основании федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации рассмотрим регулирование вопросов, связанных с установлением тарифов на регулярные перевозки по межрегиональным, смежным межрегиональным, межмуниципальным и муниципальным маршрутам регулярных перевозок.

В соответствии со статьей 9 Федерального закона № 220-ФЗ тарифы на регулярные перевозки по межрегиональным маршрутам ре-

---

* См. Закон Забайкальского края от 16 декабря 2009 г. № 312-ЗЗК «Об организации транспортного обслуживания населения на маршрутах пригородного и межмуниципального сообщения на территории Забайкальского края».

** Ленинградская, Иркутская, Саратовская, Астраханская, Ивановская, Владимирская, Вологодская, Новгородская, Челябинская, Воронежская области, Республика Алтай, Ненецкий автономный округ, Еврейская автономная область.

*** Магаданская, Самарская, Волгоградская области, Пермский край, Республика Татарстан.

**** Республика Алтай, Архангельская, Тульская, Свердловская, Амурская, Томская, Орловская области, Ставропольский край.

***** Оренбургская, Тверская области.

****** Калужская, Вологодская, Белгородская, Тамбовская, Сахалинская области, республики Калмыкия, Дагестан, Марий Эл, Красноярский край.

гулярных перевозок устанавливаются юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или участниками договора простого товарищества, которым предоставлено свидетельство об осуществлении перевозок по соответствующим маршрутам.

Указанное правовое регулирование вопросов установления тарифов на регулярные перевозки по межрегиональным маршрутам регулярных перевозок представляется недостаточно полным и не позволяет решить возможные проблемы в указанной сфере общественных отношений.

Как отмечается в научной литературе, первоначальный вариант законопроекта, принятого в качестве Федерального закона № 220-ФЗ (проект Федерального закона № 129244-6 «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межрегиональным маршрутам и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу Правительством Российской Федерации в августе 2012 года), предлагал более широкое правовое регулирование порядка установления тарифов на регулярные перевозки по межрегиональным маршрутам регулярных перевозок*.

Так, проектировалось следующее исключение из общего правила об установлении перевозчиками тарифов на перевозки по межрегиональным маршрутам: уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого имеются не менее двух остановочных пунктов межрегионального маршрута, вправе установить тариф на перевозку пассажиров по части такого маршрута, проходящей по территории этого субъекта Российской Федерации, в случае, если потери в доходах перевозчиков, возникшие в результате применения такого тарифа, возмещаются за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации; порядок и срок возмещения потерь в доходах перевозчиков в связи с установленным уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации тарифом определяются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Кроме того, предлагалось предусмотреть следующее регулирование изменения тарифов на перевозки по межрегиональным маршрутам: изменение тарифов на перевозки по межрегиональным маршрутам допускается не чаще одного раза в полгода; об изменении тарифов на перевозки по межрегиональным маршрутам перевозчик информирует уполномоченное государственное учреждение в трехдневный срок со дня такого изменения; уполномоченное государственное учреждение вносит в реестр межрегиональных маршрутов информацию об изменении тарифа, установленного перевозчиком на соответствующем маршруте, в течение одного рабочего дня со дня получения информации от перевозчика.

Статьей 10 Федерального закона № 220-ФЗ из сферы действия общего порядка организации регулярных перевозок по межрегиональным маршрутам регулярных перевозок исключены смежные межрегиональные маршруты регулярных перевозок в сообщении с городом федерального значения (смежный межрегиональный маршрут регулярных перевозок).

Под смежным межрегиональным маршрутом понимается межрегиональный маршрут регулярных перевозок между субъектом Российской Федерации — городом федерального значения Москвой, Санкт-Петербургом или городом Севастополем и граничащим с ним субъектом Российской Федерации (пункт 5 части 1 статьи 3 Федерального закона № 220-ФЗ).

Порядок установления регулируемых тарифов на перевозки по названным маршрутам регулярных перевозок (а также по муниципальным маршрутам регулярных перевозок, межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок) регламентирован статьей 15 Федерального закона № 220-ФЗ.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Федерального закона № 220-ФЗ регулируемые тарифы на перевозки по смежным межрегиональным маршрутам регулярных перевозок устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в границах которых расположены начальные остановочные пункты по данным маршрутам регулярных перевозок, по согласованию с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в границах которых расположены конечные остановочные пункты данных маршрутов регулярных перевозок.

* См.: *Науменков Н.К.* Комментарий к Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Вместе с тем в части 2 статьи 16 Федерального закона № 220-ФЗ предусматривается, что порядок организации регулярных перевозок по смежным межрегиональным маршрутам регулярных перевозок, проходящим в границах этих субъектов Российской Федерации, в том числе порядок установления регулируемых тарифов на такие перевозки, определяется соглашением об организации регулярных перевозок между субъектами Российской Федерации. В настоящее время такие соглашения между субъектами Российской Федерации не заключены.

Таким образом, из положений части 3 статьи 15 и части 2 статьи 16 Федерального закона № 220-ФЗ следует неоднозначный вывод о порядке установления регулируемых тарифов на перевозки по смежным межрегиональным маршрутам регулярных перевозок.

В отношении порядка установления регулируемых тарифов на перевозки по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок Федеральным законом № 220-ФЗ предусматривается, что регулируемые тарифы на перевозки по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в границах субъекта Российской Федерации устанавливаются органом государственной власти данного субъекта Российской Федерации (часть 2 статьи 15 Федерального закона № 220-ФЗ).

В большинстве субъектов Российской Федерации полномочием по установлению регулируемых тарифов на перевозки по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок наделен уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации*.

В других субъектах Российской Федерации регулируемые тарифы на перевозки по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок устанавливаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации**.

В Еврейской автономной области установление регулируемых тарифов на перевозки по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в границах автономной области относится к полномочию Законодательного Собрания области в сфере организации регулярных перевозок***.

В Новгородской области регулируемые тарифы на перевозки по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок устанавливаются Правительством Новгородской области или уполномоченным им органом исполнительной власти Новгородской области, реализующим полномочия в сфере государственного регулирования цен (тарифов)****.

Таким образом, регулируемые тарифы на перевозки по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок устанавливаются в субъектах Российской Федерации преимущественно уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, реже — высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченным им органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В единичных случаях предусматривается установление регулируемых тарифов на перевозки по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, либо орган государственной власти субъекта Российской Федерации может быть не определен однозначно.

Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона № 220-ФЗ регулируемые тарифы на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок устанавливаются органом государственной власти субъекта Российской Федерации, если иное не установлено законом данного субъекта Российской Федерации.

Наряду с этим частью 2 статьи 11 Федерального закона № 220-ФЗ определено, что регулируемые тарифы на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок в границах одного сельского поселения, в границах двух и более поселений, находящихся в границах одного муниципального района, устанавливаются органом местного само-

* Ленинградская, Магаданская, Иркутская, Саратовская, Самарская, Свердловская, Владимирская, Амурская, Орловская, Омская, Челябинская, Волгоградская, Воронежская области, республики Северная Осетия — Алания, Татарстан, Ставропольский край.

** Республика Алтай, Астраханская, Тульская, Томская области.

*** См. Закон Еврейской автономной области от 30 марта 2016 г. № 893-ОЗ «Об отдельных вопросах организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в Еврейской автономной области».

**** Закон Новгородской области от 27 ноября 2015 г. № 874-ОЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа, осуществляемых автомобильным транспортом общего пользования по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории Новгородской области».

управления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения.

Изложенное позволяет сделать вывод о наличии в Федеральном законе № 220-ФЗ правовой коллизии. Однозначно определить, устанавливаются регулируемые тарифы на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, не представляется возможным.

В целях устранения, в частности, указанного противоречия в Федеральном законе № 220-ФЗ депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Е.С. Москвичевым, В.Б. Ефимовым, Р.С. Ильясовым, С.Ю. Теном, О.В. Лебедевым, В.Ф. Шрейдером, А.А. Андреевым внесен на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации законопроект № 936778-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (об уточнении полномочий субъекта Российской Федерации)» (далее — законопроект). В настоящее время законопроект принят в первом чтении.

Законопроектом предлагается часть 2 статьи 11 Федерального закона № 220-ФЗ изложить в следующей редакции: «2. Муниципальные маршруты регулярных перевозок в границах одного сельского поселения, в границах двух и более поселений, находящихся в границах одного муниципального района, устанавливаются, изменяются, отменяются органом местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения.».

Анализ порядка установления в субъектах Российской Федерации регулируемых тарифов на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок позволил установить, что субъектами Российской Федерации отдельно определяются порядки установления регулируемых тарифов на перевозки по муниципальным маршрутам в границах одного городского поселения, за исключением городского округа, в границах городского округа, в границах одного сельского поселения, в границах двух и более поселений, находящихся в границах одного муниципального района.

Как правило, такие тарифы устанавливаются органами местного самоуправления поселений, городского округа, муниципального района, в состав которого входят поселения.

Однако, например, в Астраханской области регулируемые тарифы на перевозки по муниципальным маршрутам в границах городского округа устанавливаются в отношении перевозок автомобильным транспортом Правительством Астраханской области*.

Кроме того, существует практика установления регулируемых тарифов на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в сфере государственного регулирования тарифов**.

В Воронежской области органом исполнительной власти области, осуществляющим государственное регулирование тарифов, устанавливаются регулируемые тарифы на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок в границах городского округа, одного городского поселения***.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в субъектах Российской Федерации используются неоднозначные и противоречивые подходы к правовому регулированию порядка установления регулируемых тарифов на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок.

Представляется, что указанное связано, в первую очередь, с несовершенством Федерального закона № 220-ФЗ.

Противоречие между положениями части 1 статьи 15 и части 2 статьи 11 Федерального закона № 220-ФЗ, о котором говорилось выше, создает возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению при определении порядка установления регулируемых тарифов на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок, и не способствует единому правовому регулированию в указанной сфере общественных отношений.

---

* См. Закон Астраханской области от 28 декабря 2015 г. № 114/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования отношений по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Астраханской области».

** Свердловская область, Ставропольский край.

*** Закон Воронежской области от 25 июня 2012 г. № 96-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения Воронежской области автомобильным транспортом общего пользования».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Науменков Н.К.* Комментарий к Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) // СПС «Гарант».

2. О некоторых вопросах организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Ставропольском крае : закон Ставропольского края от 9 марта 2016 г. № 23-кз // Ставропольская Правда. — 2016. — № 37—39.

3. О некоторых вопросах организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом на территории Республики Коми : закон Республики Коми от 3 октября 2016 г. № 89-РЗ // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. — 2016. — № 17.

4. О некоторых вопросах, связанных с реализацией в Пензенской области отдельных положений Федерального закона от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» : закон Пензенской области от 1 декабря 2015 г. № 2836-ЗПО (в ред. от 11 июля 2016 г.) // Пензенские губернские ведомости. — 2015. — № 74; 2016. — № 46.

5. О пассажирских перевозках автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 7 июля 1999 г. № 193-КЗ (в ред. от 8 августа 2016 г.) // Кубанские новости. — 1999. — № 139; Официальный интернет-портал правовой информации http://publication.pravo.gov.ru, 15.08.2016.

6. О правовом регулировании отдельных вопросов, возникающих в сфере организации в границах территории Ульяновской области транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом : закон Ульяновской области от 4 декабря 2007 г. № 209-ЗО (в ред. от 2 февраля 2016 г. № 3-ЗО) // Ульяновская правда. — 2007. — № 105; 2016. — № 14.

7. О реализации Федерального закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» : закон Республики Татарстан от 26 декабря 2015 г. № 107-ЗРТ (в ред. от 9 июля 2016 г.) // Республика Татарстан. — 2015. — № 188; 2016. — № 100.

8. О регулировании отдельных вопросов в сфере организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом на территории Республики Алтай : закон Республики Алтай от 4 апреля 2016 г. № 27-РЗ // Звезда Алтая. — 2016. — № 116—120.

9. О регулировании отдельных вопросов в сфере организации транспортного обслуживания населения на территории Владимирской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Владимирской области : закон Владимирской области от 30 декабря 2015 г. № 210-ОЗ // Владимирские ведомости. — 2015. — № 251.

10. О регулировании отдельных отношений в сфере организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Калужской области : закон Калужской области от 29 февраля 2016 г. № 55-ОЗ (в ред. от 7 ноября 2016 г.) // Весть. — 2016. — № 9 (184); Официальный сайт Законодательного Собрания Калужской области www.zskaluga.ru, 07.11.2016.

11. О регулировании отдельных отношений в сфере транспортного обслуживания населения на территории Курганской области : закон Курганской области от 29 декабря 2015 г. № 135 // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 31.12.2015.

12. О субсидиях юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим перевозки пассажиров различными видами транспорта : закон Красноярского края от 17 ноября 2015 г. № 9-3900 // Наш Красноярский край. — 2015. — № 90.

13. О транспортном обслуживании населения и некоторых вопросах обеспечения безопасности дорожного движения в Красноярском крае : закон Красноярского края от 9 декабря 2010 г. № 11-5424 (в ред. от 24 октября 2013 г.) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. — 2010. — № 67; 2013. — № 46/1.

14. Об автомобильном и городском электрическом пассажирском транспорте в Республике Бурятия : закон Республики Бурятия от 23 ноября 1999 г. № 292-II (в ред. от 17 декабря 2015 г.) // Бурятия. — 1999. — № 236; 2015. — № 55.

15. Об обеспечении равной доступности услуг пассажирского автомобильного транспорта маршрутов межмуниципального сообщения в Ставропольском крае : закон Ставропольского края от 12 мая

2010 г. № 31-кз (в ред. от 6 февраля 2015 г.) // Ставропольская Правда. — 2010. — № 98; 2015. — № 26—27.

16. Об организации обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Республике Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 14 января 2003 г. № 3-РЗ (в ред. от 12 декабря 2015 г.) // Ингушетия. — 2003. — № 6; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 14.12.2015.

17. Об организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования : закон Чеченской Республики от 4 июля 2006 г. № 11-рз (в ред. от 17 декабря 2013 г.) // Вестник Парламента Чеченской Республики. — 2006. — № 55; СПС «Гарант».

18. Об организации пассажирских перевозок, осуществляемых автомобильным транспортом общего пользования по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории Республики Хакасия : закон Республики Хакасия от 16 ноября 2009 г. № 126-ЗРХ (в ред. от 7 ноября 2014 г.) // Вестник Хакасии. — 2009. — № 86; 2014. — № 72.

19. Об организации перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Чувашской Республике : закон Чувашской Республики от 29 декабря 2003 г. № 48 (в ред. от 24 июня 2016 г.) // Республика. — 2003. — № 52; Портал органов власти Чувашской Республики http://www.cap.ru, 24.06.2016.

20. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 29 (ч. I). — Ст. 4346.

21. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и наземным электрическим транспортом в Республике Крым и признании утратившим силу Закона Республики Крым от 13 мая 2015 года № 98-ЗРК/2015 «О пассажирских перевозках автомобильным транспортом и наземным электрическим транспортом в Республике Крым» : закон Республики Крым от 6 июня 2016 г. № 251-ЗРК/2016 (в ред. от 26 октября 2016 г.) // Крымские известия. — 2016. — № 103, № 203.

22. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в Оренбургской области : закон Оренбургской области от 9 марта 2016 г. № 3801/1039-V-ОЗ // Оренбуржье. — 2016. — № 30.

23. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Санкт-Петербурге и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О наземном пассажирском маршрутном транспорте общего пользования в Санкт-Петербурге» : закон Санкт-Петербурга от 18 июля 2016 г. № 445-85 // Официальный интернет-портал правовой информации http://publication.pravo.gov.ru, 27.07.2016.

24. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Курской области : закон Курской области от 31 марта 2016 г. № 16-ЗКО // Курская правда. — 2016. — № 37.

25. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Самарской области, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Самарской области и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Самарской области : закон Самарской области от 18 января 2016 г. № 14-ГД // Волжская коммуна. — 2016. — № 9.

26. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом на территории Томской области : закон Томской области от 29 декабря 2015 г. № 216-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации http://publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/regio n70, 31.12.2015.

27. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным и муниципальным маршрутам на территории Тульской области : закон Тульской области от 28 декабря 2015 г. № 2403-ЗТО (в ред. от 28 апреля 2016 г.) // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации http://npatula.ru, 29.12.2015.

28. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в Ленинградской области : закон Ленинградской области от 28 декабря 2015 г. № 145-оз // Официальный интернет-портал правовой информации http://publication.pravo.gov.ru, 30.12.2015.

29. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в Камчатском крае : закон Камчатского края от 28 декабря 2015 г. № 740 (в ред. от 21 июня 2016 г.) // Официальные ведомости. — 2016. — № 10—11, № 150—151.

30. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в муниципальном и межмуниципальном сообщении, водным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении на территории Омской области : закон Омской области от 27 ноября 2015 г. № 1824-ОЗ // Омский вестник. — 2015. — № 50.

31. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа в Челябинской области : закон Челябинской области от 30 декабря 2015 г. № 293-ЗО (в ред. от 24 августа 2016 г.) // Южноуральская панорама. — 2016. — № 2, № 87.

32. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа, осуществляемых автомобильным транспортом общего пользования по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории Новгородской области : закон Новгородской области от 27 ноября 2015 г. № 874-ОЗ (в ред. от 29 августа 2016 г.) // Новгородские ведомости. — 2015. — № 23; 2016. — № 10.

33. Об организации регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом на территории Магаданской области : постановление Правительства Магаданской области от 4 февраля 2016 г. № 44-пп (в ред. от 1 июля 2016 г.) // Магаданская правда. — 2016. — № 13, № 52.

34. Об организации регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам : закон Республики Северная Осетия — Алания от 15 апреля 2016 г. № 13-РЗ // Северная Осетия. — 2016. — № 85.

35. Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным пассажирским транспортом в межмуниципальном сообщении в Сахалинской области и деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси : закон Сахалинской области от 4 октября 2012 г. № 85-ЗО (в ред. от 24 февраля 2016 г.) // Губернские ведомости. — 2012. — № 184; 2016. — № 35.

36. Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 17 декабря 2008 г. № 77-з (в ред. от 17 июня 2016 г.) // Республика Башкортостан. — 2008. — № 245 ; 2016. — № 83.

37. Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом общего пользования в Архангельской области : закон Архангельской области от 30 мая 2014 г. № 130-8-ОЗ (в ред. от 18 декабря 2015 г.) // Волна. — 2014. — № 22; Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов. — 2015. — № 22.

38. Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом : закон Республики Карелия от 26 июля 2005 г. № 895-ЗРК (в ред. от 5 июня 2006 г.) // Карелия. — 2005. — № 84; 2006. — № 63.

39. Об организации транспортного обслуживания населения в Алтайском крае : закон Алтайского края от 5 мая 2016 г. № 32-ЗС // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 06.05.2016.

40. Об организации транспортного обслуживания населения в Калининградской области : закон Калининградской области от 26 декабря 2014 г. № 381 (в ред. от 11 апреля 2016 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 04.01.2015, 15.04.2016.

41. Об организации транспортного обслуживания населения в Костромской области : закон Костромской области от 18 ноября 2009 г. № 539-4-ЗКО (в ред. от 25 декабря 2015 г.) // СП-нормативные документы. — 2009. — № 50; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 28.12.2015.

42. Об организации транспортного обслуживания населения в Приморском крае : закон Приморского края от 2 августа 2005 г. № 278-КЗ (в ред. от 25 июля 2016 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. — 2005. — № 104; Приморская газета. — 2016. — № 94.

43. Об организации транспортного обслуживания населения в Тамбовской области : закон Тамбовской области от 10 февраля 2014 г. № 374-З // Тамбовская жизнь. — 2014. — № 11.

44. Об организации транспортного обслуживания населения Воронежской области автомобильным транспортом общего пользования : закон Воронежской области от 25 июня 2012 г. № 96-ОЗ (в ред. от 29 апреля 2016 г.) // Молодой Коммунар. — 2012. — № 68; Официальный портал органов власти Воронежской области http://www.govvrn.ru, 04.05.2016.

45. Об организации транспортного обслуживания населения на маршрутах пригородного и межмуниципального сообщения на территории Забайкальского края : закон Забайкальского края от 16 декабря 2009 г. № 312-ЗЗК (в ред. от 29 декабря 2015 г.) // Забайкальский рабочий. — 2009. — № 239—242; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 31.12.2015.

46. Об организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярных перевозок автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении в Республике Калмыкия : закон Республики Калмыкия от 10 июня 2013 г. № 442-IV-З (в ред. от 26 февраля 2016 г.) // Хальмг Унн. — 2013. — № 97; 2016. — № 31.

47. Об организации транспортного обслуживания населения на территории Вологодской области, регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом : закон Вологодской области от 6 октября 2013 г. № 3153-ОЗ (в ред. от 16 декабря 2015 г.) // Красный Север. — 2013. — № 191; 2015. — № 143.

48. Об организации транспортного обслуживания населения на территории Московской области : закон Московской области от 27 декабря 2005 г. № 268/2005-ОЗ (в ред. от 24 октября 2016 г.) // Ежедневные новости. Подмосковье. — 2006. — № 2; Интернет-портал Правительства Московской области http://mosreg.ru, 25.10.2016.

49. Об организации транспортного обслуживания населения на территории Свердловской области : закон Свердловской области от 21 декабря 2015 г. № 160-ОЗ // Областная газета. — 2015. — № 237.

50. Об организации транспортного обслуживания населения на территории Белгородской области : закон Белгородской области от 8 ноября 2011 г. № 80 (в ред. от 3 июня 2016 г.) // Белгородские известия. — 2011. — № 195—199; 2016. — № 88.

51. Об организации транспортного обслуживания населения на территории Ивановской области : закон Ивановской области от 11 апреля 2011 г. № 25-ОЗ (в ред. от 6 мая 2016 г.) // Ивановская газета. — 2011. — № 64; Собрание законодательства Ивановской области. — 2016. — № 18.

52. Об организации транспортного обслуживания населения на территории Брянской области : закон Брянской области от 3 июля 2010 г. № 54-З (в ред. от 6 апреля 2016 г.) // Официальная Брянщина. — 2010. — № 7; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 06.04.2016.

53. Об организации транспортного обслуживания населения на территории Мурманской области : закон Мурманской области от 13 июля 2009 г. № 1133-01-ЗМО (в ред. от 10 мая 2016 г.) // Мурманский Вестник. — 2009. — № 130; 2016. — № 87.

54. Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в межмуниципальном и пригородном сообщении в Республике Дагестан : закон Республики Дагестан от 5 мая 2012 г. № 26 // Дагестанская правда. — 2012. — № 133—134.

55. Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Магаданской области : закон Магаданской области от 2 декабря 2011 г. № 1444-ОЗ (в ред. от 30 апреля 2014 г.) // Магаданская правда. — 2011. — № 145; 2014. — № 36.

56. Об организации транспортного обслуживания населения транспортом общего пользования в Липецкой области : закон Липецкой области от 22 декабря 2004 г. № 149-ОЗ (в ред. от 15 декабря 2015 г.) // Липецкая газета. — 2004. — № 250; 2015. — № 246.

57. Об организации транспортного обслуживания пассажиров и перевозки багажа легковым такси на территории Республики Марий Эл : закон Республики Марий Эл от 2 августа 2011 г. № 47-З (в ред. от 24 октября 2012 г.) // Собрание законодательства Республики Марий Эл. — 2011. — № 9; Марийская правда. Официальный еженедельник. — 2012. — № 42.

58. Об основах организации транспортного обслуживания населения на территории Пермского края : закон Пермского края от 12 октября 2006 г. № 19-КЗ (в ред. от 6 мая 2016 г.) // Собрание законодательства Пермского края. — 2006. — № 11; 2016. — № 4.

59. Об отдельных вопросах организации перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в Тверской области : закон Тверской области от 4 февраля 2016 г. № 8-ЗО (в ред. от 15 августа 2016 г.) // Тверские ведомости. — 2016. — № 7, № 34.

60. Об отдельных вопросах организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Саратовской области : закон Саратовской области от 28 марта 2016 г. № 31-ЗСО // Собрание законодательства Саратовской области. — 2016. — № 4.

61. Об отдельных вопросах организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Иркутской области : закон Иркутской области от 28 декабря 2015 г. № 145-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. — 2016. — № 34.

62. Об отдельных вопросах организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в Псковской области : закон Псковской области от 12 мая 2016 г. № 1667-ОЗ // Псковская правда. — 2016. — № 20.

63. Об отдельных вопросах организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в Еврейской автономной области : закон Еврейской автономной области от 30 марта 2016 г. № 893-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 15.04.2016.

64. Об отдельных вопросах организации регулярных перевозок по межмуниципальным и муниципальным маршрутам регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным и городским назем-

ным электрическим транспортом в Волгоградской области : закон Волгоградской области от 29 декабря 2015 г. № 230-ОД // Волгоградская правда. — 2015. — № 194-сп.

65. Об отдельных вопросах организации транспортного обслуживания населения на территории Карачаево-Черкесской Республики в пригородном и межмуниципальном сообщении : закон Карачаево-Черкесской Республики от 25 июля 2012 г. № 64-РЗ (в ред. от 27 сентября 2016 г.) // День Республики. — 2012. — № 152—156; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 29.09.2016.

66. Об отдельных вопросах организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре : закон Ханты-Мансийского АО — Югры от 16 июня 2016 г. № 47-оз // Собрание Законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. — 2016. — № 6.

67. Об отдельных вопросах правового регулирования отношений по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Рязанской области : закон Рязанской области от 6 июня 2016 г. № 27-ОЗ // Рязанские ведомости. — 2016. — № 99.

68. Об отдельных вопросах правового регулирования отношений по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Астраханской области : закон Астраханской области от 28 декабря 2015 г. № 114/2015-ОЗ // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. — 2015. — № 51.

69. Об отдельных правоотношениях в сфере организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Орловской области : закон Орловской области от 4 декабря 2015 г. № 1886-ОЗ // Орловская правда. — 2015. — № 136.

70. Об установлении регулируемых тарифов на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Забайкальского края : закон Забайкальского края от 26 апреля 2016 г. № 1328-ЗЗК // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 27.04.2016.

71. Об утверждении порядка установления регулируемых тарифов на перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом, городским наземным электрическим транспортом по муниципальным и межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в границах Оренбургской области : постановление Правительства Оренбургской области от 29 июля 2016 г. № 546-п // Оренбуржье. — 2016. — № 95.

72. Об утверждении порядка установления регулируемых тарифов на перевозки пассажиров и багажа транспортом общего пользования : постановление Правительства Тверской области от 3 мая 2012 г. № 221-пп (в ред. от 28 октября 2016 г.) // Тверская жизнь. — 2012. — № 82—83; 2016. — № 132.

73. Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом : постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 112 (в ред. от 28 апреля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 9. — Ст. 1102; 2015. — № 19. — Ст. 2822.

74. Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта : федер. закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 46. — Ст. 5555; 2016. — № 27 (ч. I). — Ст. 4191.

ББК 67.401

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

О дополнительных гарантиях обеспечения независимой экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в субъекте Российской Федерации

В заключении научно-правовой экспертизы проекта модельного закона субъекта Российской Федерации «О дополнительных гарантиях обеспечения независимой экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в субъекте Российской Федерации» дается оценка концепции проекта закона и представлен анализ его положений, требующих дополнительной проработки.

Ключевые слова: *модельный закон; независимая экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов); интернет-портал; дополнительные гарантии.*

Иркутским областным государственным научно-исследовательским казенным учреждением «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» проведена научно-правовая экспертиза проекта модельного закона субъекта Российской Федерации «О дополнительных гарантиях обеспечения независимой экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в субъекте Российской Федерации» (далее — проект закона), подготовленного членами экспертного совета при Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции.

Проектом закона предусмотрено установление дополнительных гарантий обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (их проектов), муниципальных нормативных правовых актов (их проектов), в том числе создание единых региональных интернет-порталов для размещения нормативных правовых актов (их проектов) в целях обеспечения проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

I. Правовая основа подготовки проекта закона. В соответствии с пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации [1] защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 2 статьи 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [3] к мерам по профилактике коррупции относится проведение антикоррупционной экспертизы. В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [5] (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ) институты гражданского общества и граждане могут в предусмотренном порядке, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Процедура проведения независимой антикоррупционной экспертизы регулируется Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее — Правила) и Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее — Методика), утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 [6].

Вместе с тем согласно пункту 5 статьи 26^3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [8] (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ) по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, могут устанавливаться не указанные в пункте 2 названной статьи полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Кроме того, в целях совершенствования правовых основ противодействия коррупции, а также организационных мероприятий в вопросах реализации отдельных направлений такого противодействия, согласно подпункту «ж» пункта 9 Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 года № 147 [2] (далее — Национальный план противодействия коррупции), высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации предписано в пределах своих полномочий издать нормативные правовые акты, устанавливающие дополнительные гарантии обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе предусматривающие создание единых региональных интернет-порталов для размещения проектов указанных актов в целях их общественного обсуждения и проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Таким образом, правовая основа для принятия проекта закона имеется.

II. Выводы по результатам научно-правовой экспертизы проекта закона. Проектом закона наряду с полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации закрепляются полномочия органов местного самоуправления по обеспечению независимой антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов (часть 2 статьи 3, часть 3 статьи 9).

В соответствии с частью 1 статьи 6 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления, в том числе прав и обязанностей органов местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации допускается только в случаях и порядке, установленных указанным Федеральным законом. Вместе с тем Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусматривает полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению полномочий органов местного самоуправления по организации независимой антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов.

Также в соответствии с подпунктом «ж» пункта 9 Национального плана противодействия коррупции, на который ссылаются разработчики проекта закона в пояснительной записке как на правовую основу для разработки проекта закона, предусмотрена обязанность высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по изданию нормативных правовых актов, устанавливающих дополнительные гарантии обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы исключительно региональных нормативных правовых актов и их проектов.

Таким образом, концепция проекта закона в части закрепления полномочий органов местного самоуправления по организации независимой антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов законом субъекта Российской Федерации не соответствует действующему законодательству.

Помимо этого, к проекту закона имеются следующие замечания.

1. Согласно статье 1 проекта закона в субъекте Российской Федерации обеспечивается право институтов гражданского общества и граждан в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую

антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Вместе с тем в настоящее время в законодательстве Российской Федерации легальная дефиниция институтов гражданского общества отсутствует, ее закрепление не предусматривается и в проекте закона. В связи с этим из указанного положения статьи 1 проекта не представляется возможным однозначно определить круг субъектов, чье право на проведение независимой антикоррупционной экспертизы предлагается обеспечивать.

Аналогичное замечание имеется и к определению независимой антикоррупционной экспертизы, предусмотренному в статье 2 проекта закона, из анализа которого невозможно установить субъектов, осуществляющих такую экспертизу.

2. С учетом предмета правового регулирования полагаем возможным исключить из статьи 2 проекта закона определение коррупциогенных факторов, поскольку оно дублирует определение коррупциогенных факторов, закрепленное в части 2 статьи 1 Федерального закона № 172-ФЗ, а также определение уполномоченного органа в сфере антикоррупционной экспертизы, так как данное определение не несет особой смысловой нагрузки. При этом представляется целесообразным в указанной статье проекта закона раскрыть содержание такого понятия, как «портал антикоррупционной экспертизы субъекта Российской Федерации», имеющего значение для регламентации отношений.

3. Часть 1 статьи 4 проекта закона предполагает возможность рассмотрения заключения антикоррупционной экспертизы, поступившей в орган публичной власти, организацией. Однако из текста проекта закона не ясен статус такой организации.

4. В части 3 статьи 4 предусматривается, что в случае, если разработчиком проекта нормативного правового акта по итогам рассмотрения заключений независимой антикоррупционной экспертизы принято решение не учитывать коррупциогенные факторы, выявленные независимыми экспертами, то при передаче проекта нормативного правового акта на подписание об этом делается специальная отметка в листе согласований и указанные заключения прилагаются к тексту проекта, направляемого на подписание. Во-первых, данное положение касается регулирования внутренней деятельности органа государственной власти субъекта Российской Федерации, порядок которой должен устанавливаться не региональным законом, а нормативным правовым актом самого органа государственной власти. Во-вторых, в указанном положении не учтены особенности принятия нормативных правовых актов в форме законов субъектов Российской Федерации. В соответствии с положениями статьи 8 Федерального закона № 184-ФЗ закон субъекта Российской Федерации обнародуется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации после принятия его региональным парламентом, и каких либо согласований, а соответственно и листов согласований, не требуется.

5. В абзаце четвертом части 1 статьи 5 проекта закона в качестве одного из полномочий уполномоченного органа в сфере антикоррупционной экспертизы закрепляется проведение мониторинга и анализа деятельности независимых экспертов. Также из проекта закона не ясно, на основе информации, полученной из каких источников, указанный орган будет проводить такой мониторинг и анализ — из информации, предоставляемой органами государственной власти — разработчиками проектов нормативных правовых актов, или из отчетов самих независимых экспертов. Направление отчетов в уполномоченный орган субъекта Российской Федерации в сфере антикоррупционной экспертизы не предусмотрено федеральным законодательством и не может быть предусмотрено в законе субъекта Российской Федерации.

6. Согласно части 2 статьи 5 проекта закона по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на уполномоченный орган в сфере антикоррупционной экспертизы возлагаются полномочия по содействию единообразному применению закона субъекта Российской Федерации о дополнительных гарантиях обеспечения независимой экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в субъекте Российской Федерации органами местного самоуправления. При этом в проекте закона какие-либо формы такого взаимодействия не предусматриваются.

7. Исходя из положений части 2 статьи 6 проекта закона на портале антикоррупционной экспертизы субъекта Российской Федерации размещаются проекты нормативных правовых актов органов государственной власти, разработчиками которых являются органы государственной власти субъекта Российской

Федерации или иные государственные органы субъекта Российской Федерации. Вместе с тем разработчиками проектов нормативных актов субъекта Российской Федерации могут выступать не только органы государственной власти, иные государственные органы, но и граждане, например, в порядке реализации правотворческой инициативы, если таковая предоставлена им конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, или научные учреждения. Ограничение проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов через портал антикоррупционной экспертизы субъекта Российской Федерации случаями, когда разработчиками проектов нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации выступают органы государственной власти субъекта Российской Федерации или иные государственные органы субъекта Российской Федерации, является необоснованным.

Следует отметить, что согласно части 2 статьи 6 проекта закона на портале антикоррупционной экспертизы субъекта Российской Федерации размещаются проекты нормативных правовых актов в целях обеспечения возможностей проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов субъекта Российской Федерации. Указание на нормативные правовые акты органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов субъекта Российской Федерации при определении цели размещения нормативных правовых актов на указанном портале необоснованно сужает круг объектов независимой антикоррупционной экспертизы, проводимой через портал антикоррупционной экспертизы субъекта Российской Федерации, поскольку под объекты такой антикоррупционной экспертизы не подпадают проекты законов субъекта Российской Федерации, которые принимаются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и обнародуются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, а следовательно, не являются нормативными правовыми актами ни одного из органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кроме того, в части 2 статьи 6 проекта закона не установлены сроки размещения проектов нормативных правовых актов, пояснительных записок к ним, а также приложений к проектам нормативных правовых актов на портале антикоррупционной экспертизы субъекта Российской Федерации. В части 3 статьи 6 проекта закона не определено, в каких днях (рабочих или календарных) исчисляются сроки размещения текстов заключений независимой антикоррупционной экспертизы и результатов рассмотрения заключений независимой антикоррупционной экспертизы на портале. Указанное свидетельствует о наличии такого коррупциогенного фактора, как широта дискреционных полномочий (подпункт «а» пункта 3 Методики).

8. В части 3 статьи 6 проекта закона сказано, что независимым экспертам, вне зависимости от места их проживания, на основании их обращения в уполномоченный орган предоставляется возможность бесплатной регистрации на портале, обеспечивающей доступ к размещенным на нем проектам нормативных правовых актов, а также авторизованного направления подготовленных заключений независимой экспертизы в адрес разработчиков проекта. Проектом закона не определяется собственно процедура такой регистрации на портале, не установлено, в какой форме эксперт направляет запрос о регистрации, в какие сроки такая регистрация происходит, каким образом уполномоченный орган удостоверяется о факте наличия у заявителя статуса эксперта, не установлены основания отказа в регистрации на портале. При этом в проекте законе отсутствует и отсылка к подзаконному акту, в котором указанные вопросы должны регулироваться. Кроме того, в статье 3 проекта закона не определен порядок доступа к порталу юридических лиц, аккредитованных в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупицонной экспертизы. Указанное свидетельствует о наличии таких коррупциогенных факторов, как широта дискреционных полномочий (подпункт «а» пункта 3 Методики) и отсутствие или неполнота административных процедур (подпункт «ж» пункта 3 Методики).

9. Наименование статьи 7 проекта закона не соответствует ее содержанию, поскольку положения указанной статьи не регулируют организацию независимой антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов.

10. В статье 9 проекта закона предусматривается, что независимые эксперты — физиче-

ские лица или представители независимых экспертов — юридических лиц, могут в порядке, установленном нормативными актами субъектов Российской Федерации, с их согласия включаться в состав общественных советов органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем в соответствии с частью 1 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [10] общественные советы при органах государственной власти субъектов Российской Федерации являются субъектами общественного контроля. Поскольку в указанном Федеральном законе устанавливается конкурсная основа для формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, то и большинство субъектов Российской Федерации в своих нормативных правовых актах закрепляют, что общественные советы при их органах государственной власти также формируются на основе конкурса (например, часть 4 статьи 3 Закона Иркутской области от 7 июля 2015 года № 57-ОЗ «Об общественном контроле в Иркутской области» [7], часть 6 статьи 3 Закона Тамбовской области от 29 апреля 2015 года № 522-З «О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области» [4], часть 3 статьи 6 Закона Курганской области от 24 декабря 2015 года № 132 «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Курганской области» [11]). Таким образом, включение в состав общественного совета при органе государственной власти субъекта Российской Федерации независимого эксперта вне конкурса будет противоречить указанному принципу формирования общественных советов при органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Исходя из положений пункта 2 Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, утвержденного Приказом Министерства юстиции России от 27 июля 2012 года № 146 [12], независимым экспертом может быть юридическое лицо, отвечающее определенным требованиям и созданное в любой организационно-правовой форме, в том числе и в форме государственного учреждения. При этом включение в состав общественного совета представителя государственного учреждения, которое имеет статус независимого эксперта, противоречит правовой природе общественного совета как субъекта общественного контроля.

11. Положение части 2 статьи 11 проекта закона не соответствует части 1 указанной статьи. В части 2 статьи 11 проекта предусмотрено, что начиная с 1 января 2017 года при осуществлении бюджетного планирования в бюджете субъекта Российской Федерации предусматриваются средства на разработку и поддержку портала антикоррупционной экспертизы, а также на проведение мероприятий, предусмотренных статьей 8 проекта закона. Согласно нормам бюджетного законодательства, после 1 января 2017 года органы государственной власти субъекта Российской Федерации будут осуществлять бюджетное планирование бюджета уже на 2018 год, таким образом, фактически субъекты Российской Федерации смогут предусмотреть средства на реализацию закона субъекта Российской Федерации о дополнительных гарантиях обеспечения независимой экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в субъекте Российской Федерации только в бюджете на 2018 год. Однако часть 1 статьи 11 проекта закона предусматривает создание портала в срок до 1 июля 2017 года.

12. В проекте закона отсутствует статья, регулирующая порядок вступления в силу закона. Поскольку проект закона непосредственно касается прав граждан, то в случае его принятия в соответствии с пунктом 5 статьи 8 Федерального закона № 184-ФЗ закон может вступить в силу не ранее чем через десять дней после его официального опубликования. Особенности вступления в силу закона целесообразно отразить в самом тексте проекта закона.

К проекту закона имеются также замечания юридико-технического характера.

1. Преамбула проекта закона не соответствует требованиям юридической техники, предъявляемым для данного структурного элемента правового акта. Закрепляя предмет его правового регулирования, она не определяет его цели и задачи, мотивы принятия проекта закона.

2. В проекте закона имеется терминологическая разобщенность в отношении определения субъектов отношений, связанных с организацией независимой антикоррупционной экспертизы. Так, в статье 1 проекта закона используется понятие «органы государственной власти субъекта Российской Федерации и их должностные лица», в статьях 5 и 6 проекта закона применяется термин «органы государственной власти субъекта Российской Федерации, иные государственные органы субъекта Российской Федерации». В статьях 3 и 4 проекта закона используется понятие «орган государственной власти субъекта Российской Федерации, государственный орган субъекта Российской Федерации». В целях обеспечения единства терминологического аппарата в проекте закона предлагается применять понятие, используемое в Федеральном законе № 172-ФЗ, — «орган государственной власти субъекта Российской Федерации».

При обозначении «портала антикоррупционной экспертизы субъекта Российской Федерации» также наблюдается терминологическая неточность. В абзаце пятом части 1 статьи 5 проекта закона используется термин «портал независимой антикоррупционной экспертизы», тогда как по тексту проекта закона применяется термин «портал антикоррупционной экспертизы субъекта Российской Федерации».

В части 3 статьи 4 используется термин «нормативный правовой документ», который в законодательстве не используется.

3. В статьях 2, 5 и 10 проекта закона нарушены правила юридической техники оформления структурных элементов статьи. Определения понятий, установленные в статье 2 проекта закона, и перечень полномочий уполномоченного органа в сфере антикоррупционной экспертизы, закрепленный в статье 5 проекта закона, необходимо выделить в отдельные пункты, обозначаемые арабскими цифрами с закрывающей круглой скобкой.

Поскольку статья 10 проекта закона состоит из одной части, то нумерация этой части не требуется.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что проект нуждается в существенной доработке, в том числе в устранении несоответствий федеральному законодательству, коррупциогенных факторов, нарушений правил юридической техники.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

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

2. О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы : указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 // Собрание законодательства РФ. — 2016. — № 14. — Ст. 1985.

3. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 52 (ч. I). — Ст. 6228; 2016. — № 27 (ч. I). — Ст. 4169.

4. О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области : закон Тамбовской области от 29 апреля 2015 г. № 522-З // Тамбовская жизнь (спецвыпуск). — 2015. — 6 мая.

5. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 21 октября 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 29. — Ст. 3609; 2013. — № 43. — Ст. 5449.

6. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (в ред. от 18 июля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 10. — Ст. 1084; 2013. — № 48. — Ст. 6278.

7. Об общественном контроле в Иркутской области : закон Иркутской области от 7 июля 2015 г. № 57-ОЗ // Областная. — 2015. — 15 июля.

8. 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. 4231.

9. 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.

10. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 30 (ч. I). — Ст. 4213; 2016. — № 27 (ч. II). — Ст. 4286.

11. Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Курганской области : закон Курганской области от 24 декабря 2015 г. № 132 // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 13.12.2016).

12. Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации : приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 27 июля 2012 г. № 146 (в ред. от 23 июня 2016 г.) // Российская газета. — 2012. — 29 авг.; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 13.12.2016).

ББК 67.405

С.Ю. Фильчакова, кандидат юридических наук, доцент

Модельное положение об оплате труда муниципальных служащих

Модельное положение определяет размер и условия оплаты труда, а также регулирует порядок формирования фонда оплаты труда муниципальных служащих муниципального образования.

Положением определен состав денежного содержания, предусмотрены условия и осуществление выплаты денежного содержания муниципального служащего муниципального образования. Установлены критерии для определения размеров ежемесячного денежного поощрения, ежемесячных денежных надбавок муниципальным служащим.

Также к модельному акту прилагаются формы документов в приложениях.

Ключевые слова: *муниципальные служащие; оплата труда муниципальных служащих; денежное содержание; должностной оклад.*

Статьей 37 Конституции Российской Федерации провозглашена свобода труда, право каждого свободно распоряжаться способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

В соответствии с частью 7 статьи 11 Трудового кодекса Российской Федерации на государственных служащих и муниципальных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной службе и муниципальной службе.

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальная служба — профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

В соответствии с частью 2 статьи 22 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Представленный модельный муниципальный правовой акт регулирует отношения, связанные с определением размера и условий оплаты труда муниципальных служащих муниципального образования.

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Настоящее Положение в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», Законом Иркутской области «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области», постановлением Правительства субъекта Российской Федерации*, Уставом**, Регламентом представительного органа муниципального образования***, иными муниципальными правовыми актами**** определяет размер и условия оплаты труда, а также порядок формирования фонда оплаты труда муниципальных служащих муниципального образования*****.

2. Фонд оплаты труда муниципальных служащих рассчитывается исходя из норматива формирования расходов на оплату труда муниципальных служащих и определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации******.

3. Фонд оплаты труда муниципальных служащих органов местного самоуправления муниципального образования******* формируется с учетом районных коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в южных районах области в размерах, определенных федеральными и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации********.

ГЛАВА 2. ДЕНЕЖНОЕ СОДЕРЖАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

4. Оплата труда муниципального служащего осуществляется с учетом соотносительности основных условий оплаты труда муниципальных служащих и государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации********* и производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы (далее — должностной оклад), а также следующих дополнительных выплат:

1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за классный чин в соответствии с присвоенным классным чином муниципальной службы;

2) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на муниципальной службе;

3) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия муниципальной службы;

4) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;

5) премии за выполнение особо важных и сложных заданий;

6) ежемесячное денежное поощрение;

7) надбавка за почетные звания Российской Федерации, муниципального образования**********, ученой степени доктора наук, ученой степени кандидата наук;

8) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда муниципальных служащих.

5. В случаях, установленных законодатель-

---

* Указывается наименование постановления Правительства субъекта Российской Федерации, которым осуществляется правовое регулирование отдельных вопросов муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, отнесенных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» к ведению субъекта Российской Федерации.

** Указывается наименование муниципального образования.

*** В муниципальных образованиях, в которых полномочия представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет сход граждан, указанный документ принимается на сходе граждан.

**** Указываются реквизиты муниципальных правовых актов муниципального образования.

***** Указывается наименование муниципального образования.

****** Указывается наименование субъекта Российской Федерации (либо его видовая принадлежность (область, край, республика).

******* Указывается наименование муниципального образования.

******** Указывается наименование субъекта Российской Федерации (либо его видовая принадлежность (область, край, республика).

********* Указывается наименование субъекта Российской Федерации (либо его видовая принадлежность (область, край, республика).

********** Указывается наименование субъекта Российской Федерации (либо его видовая принадлежность (область, край, республика).

ством Российской Федерации, к денежному содержанию муниципального служащего устанавливаются районные коэффициенты и процентные надбавки к заработной плате за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в южных районах области в размерах, определенных федеральными и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации*.

6. Муниципальным служащим производятся другие выплаты, предусмотренные законодательством.

7. Расходы на выплату денежного содержания муниципальным служащим осуществляются за счет средств фонда оплаты труда муниципальных служащих.

ГЛАВА 3. УСЛОВИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ВЫПЛАТЫ ДЕНЕЖНОГО СОДЕРЖАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

8. Должностной оклад по каждой должности муниципальной службы органов администрации муниципального образования устанавливается штатным расписанием, утверждаемым представителем нанимателя.

Размеры должностных окладов муниципальных служащих устанавливаются в соответствии с Приложением 1 к настоящему Положению.

Установленный муниципальному служащему должностной оклад указывается в заключаемом с ним трудовом договоре (контракте).

Должностные оклады увеличиваются (индексируются) исходя из уровня инфляции (потребительских цен) на конец текущего календарного года в соответствии с правовым актом субъекта Российской Федерации** и решением представительного органа муниципального образования*** о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год.

9. Размер ежемесячной надбавки за классный чин устанавливается в абсолютном размере (рублях) в соответствии с Приложением 2 к настоящему Положению.

Выплата ежемесячной надбавки за классный чин производится на основании распоряжения представителя нанимателя со дня присвоения муниципальному служащему соответствующего классного чина.

Размер надбавки к должностному окладу за классный чин увеличивается (индексируется) в соответствии с решением представителя нанимателя при увеличении (индексации) должностных окладов муниципальных служащих.

10. Ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на муниципальной службе выплачивается в процентах от должностного оклада денежного содержания в следующем размере:

1) при стаже муниципальной службы от _____ года до ___ лет — _____процентов;

2) при стаже муниципальной службы от _____ года до ___ лет — _____процентов;

3) при стаже муниципальной службы от _____ года до ___ лет — _____процентов;

4) свыше ___ лет — _____ процентов;

Исчисление стажа муниципальной службы и зачет в него иных периодов трудовой деятельности осуществляется в соответствии с порядком, установленным Законом субъекта Российской Федерации****.

Выплата ежемесячной надбавки за выслугу лет на муниципальной службе осуществляется на основании распоряжения представителя нанимателя со дня достижения муниципальным служащим соответствующего стажа муниципальной службы.

Если право на ежемесячную надбавку за выслугу лет на муниципальной службе возникает не с начала месяца, сумма надбавки определяется пропорционально продолжительности работы до и после указанной даты в расчетном периоде.

11. Основными критериями для установления конкретных размеров ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия муниципальной службы являются:

1) профессиональный уровень исполнения муниципальным служащим должностных обязанностей;

---

* Указывается наименование субъекта Российской Федерации (либо его видовая принадлежность (область, край, республика).

** Указывается наименование субъекта Российской Федерации (либо его видовая принадлежность (область, край, республика).

*** В муниципальных образованиях, в которых полномочия представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет сход граждан, указанное решение принимается на сходе граждан.

**** Указывается наименование закона субъекта Российской Федерации, которым осуществляется правовое регулирование отдельных вопросов муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

2) компетентность при выполнении наиболее важных, сложных и ответственных работ;

3) качественное и оперативное выполнение работ высокой напряженности и интенсивности (большой объем, систематическое выполнение срочных и неотложных поручений, а также работ, требующих повышенного внимания);

4) специальный режим работы: выполнение должностных обязанностей за пределами нормальной продолжительности рабочего времени, исполнение должностных обязанностей временно отсутствующих муниципальных служащих;

5) высокие достижения в работе: достижение результатов и целей, поставленных при выполнении заданий, имеющих значение для развития муниципального образования* и организации местного самоуправления муниципальном образовании**;

6) участие в нормотворчестве: участие в разработке нормативных правовых актов муниципального образования***;

7) участие в работе комиссий и рабочих групп, образованных в органах местного самоуправления муниципального образования****.

Ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия муниципальной службы устанавливается дифференцированно и выплачивается в следующих размерах:

1) по высшей группе должностей муниципальной службы — от _____ до ____ процентов должностного оклада;

2) по главной группе должностей муниципальной службы — от _____ до ____ процентов должностного оклада;

3) по ведущей группе должностей муниципальной службы — от _____ до ____ процентов должностного оклада;

4) по старшей группе должностей муниципальной службы — от _____ до ____ процентов должностного оклада;

5) по младшей группе должностей муниципальной службы — до _____ процентов должностного оклада.

Размер ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия муниципальной службы муниципальному служащему не может превышать 100 процентов его должностного оклада.

Выплата ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия муниципальной службы осуществляется на основании распоряжения представителя нанимателя.

12. Ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, устанавливается в размерах и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации.

Ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, устанавливается муниципальному служащему персонально распоряжением представителя нанимателя.

Основанием для установления ежемесячной процентной надбавки к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, является письменное представление лица, осуществляющего режимно-секретную работу в муниципальном образовании*****, в соответствии с оформленной формой допуска к сведениям, составляющим государственную тайну.

Прекращение выплаты ежемесячной процентной надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, оформляется распоряжением представителя нанимателя.

13. Ежемесячное денежное поощрение устанавливается по группам должностей муниципальной службы в кратном размере к должностному окладу:

1) по должностям, отнесенным к группам высших и главных должностей муниципальной службы, — до _____ должностных окладов;

2) по должностям, отнесенным к иным группам должностей муниципальной службы, — до _____ должностных окладов.

Конкретный размер ежемесячного денежного поощрения муниципальным служащим устанавливается в количестве должностных окладов в месяц с учетом таких критериев, как:

1) квалификация муниципального служащего;

---

* Указывается наименование муниципального образования.

** Указывается наименование муниципального образования.

*** Указывается наименование муниципального образования.

**** Указывается наименование муниципального образования.

***** Указывается наименование муниципального образования.

2) наличие высшего профессионального образования;

3) стаж муниципальной (государственной) службы и (или) стаж работы по специальности, опыт работы;

4) иные показатели, имеющие значение при выполнении муниципальным служащим должностных обязанностей.

Выплата ежемесячного денежного поощрения производится на основании распоряжения представителя нанимателя со дня назначения муниципального служащего на должность муниципальной службы.

14. Премирование муниципального служащего за выполнение особо важных и сложных заданий производится за счет и в пределах средств фонда оплаты труда муниципальных служащих и максимальным размером не ограничивается.

Размер премии за выполнение особо важных и сложных заданий устанавливается в абсолютном размере (рублях) или в процентах к должностному окладу денежного содержания независимо от проработанного времени, за исключением случаев, указанных в пункте 15 настоящего Положения.

При определении размера премии за выполнение особо важных и сложных заданий учитываются:

1) достижение муниципальным служащим значимых результатов профессиональной деятельности;

2) успешное выполнение заданий, связанных со срочной разработкой муниципальных нормативных и иных правовых актов, с участием в организации и проведении мероприятий, а также других заданий, обеспечивающих выполнение функций органами местного самоуправления по решению вопросов местного значения муниципального образования с обязательным соблюдением качества их исполнения, проявленные при этом инициатива и творческий подход, оперативность и профессионализм;

3) использование новых форм и методов, положительно отразившихся на результатах профессиональной деятельности;

4) выполнение особо важных, сложных работ, разработка программ, методик и других документов, имеющих особую сложность и важное значение для улучшения социально-экономического положения в муниципальном районе*, определенной сфере деятельности;

5) личный вклад муниципального служащего в участие муниципального района** в мероприятиях федерального, регионального, межмуниципального и районного значения;

6) непосредственное участие в разработке проектов муниципальных правовых актов;

7) иные показатели, связанные с профессиональной деятельностью муниципального служащего.

Решение о премировании муниципального служащего за выполнение особо важных и сложных заданий принимается представителем нанимателя на основании предложения непосредственного руководителя лица, замещающего должность муниципальной службы.

Премирование муниципального служащего за выполнение особо важных и сложных заданий осуществляется не чаще одного раза в квартал, на основании распоряжения представителя нанимателя с указанием в нем оснований для такого премирования и размера премии.

15. Муниципальные служащие, имеющие неснятые дисциплинарные взыскания или допустившие несоблюдение сроков исполнения поручений, или не обеспечившие должного качества исполнения поручений, к премированию не представляются.

16. Надбавка за почетные звания Российской Федерации, муниципального образования***, ученой степени доктора наук, ученой степени кандидата наук, устанавливается в следующем размере от должностного оклада:

1) за почетное звание Российской Федерации — _____ процентов;

2) за почетное звание муниципального образования****;

3) за ученую степень доктора наук — _____ процентов;

4) за ученую степень кандидата наук — _____ процентов.

17. Единовременная денежная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска производится один раз в календарном году при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска, а в случае, когда муниципальный служащий не использовал в тече-

* Указывается наименование муниципального района.

** Указывается наименование муниципального района.

*** Указывается наименование муниципального района.

**** Указывается наименование муниципального образования.

ние года свое право на ежегодный оплачиваемый отпуск, — в конце года.

Единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска производится по письменному заявлению муниципального служащего и на основании распоряжения представителя нанимателя в размере _____ должностных окладов, а в случае если муниципальный служащий не использовал в течение года свое право на ежегодный оплачиваемый отпуск, единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска производится в конце года.

18. Материальная помощь выплачивается в пределах фонда оплаты труда муниципальных служащих* на текущий финансовый год.

Муниципальному служащему может быть предоставлена материальная помощь один раз в календарном году при наступлении одного из следующих случаев:

1) возникновения ущерба муниципальному служащему в результате стихийных бедствий;

2) смерти супруги, детей, родителей (далее — членов семьи);

3) причинения ущерба здоровью или имуществу муниципального служащего в результате противоправного посягательства на жизнь, здоровье, имущество муниципального служащего;

4) необходимости прохождения муниципальным служащим и членами его семьи обследования, лечения, реабилитации и приобретения дорогостоящих медикаментов;

5) юбилейных дат со дня рождения (50, 55, 60, 65 лет) муниципального служащего;

6) регистрация брака муниципальным служащим;

7) при рождении и усыновлении ребенка у муниципального служащего.

При наличии обстоятельств, указанных в абзаце втором настоящего пункта, к заявлению о предоставлении материальной помощи прилагаются копии документов, подтверждающих наличие указанных обстоятельств.

При отсутствии обстоятельств, указанных в абзаце втором настоящего пункта, и при наличии экономии по фонду оплаты труда материальная помощь выборному должностному лицу может быть предоставлена к ежегодному оплачиваемому отпуску, а в случае, когда муниципальный служащий не использовал в течение года свое право на ежегодный оплачиваемый отпуск, — в конце года.

Материальная помощь муниципальному служащему производится по письменному заявлению муниципального служащего и на основании распоряжения представителя нанимателя в размере ____ должностных окладов.

* Указывается наименование муниципального образования.

Приложение 1
к Положению об оплате труда
муниципальных служащих
(наименование представительного органа муниципального образования субъекта Российской Федерации)

РАЗМЕРЫ ДОЛЖНОСТНЫХ ОКЛАДОВ И ЕЖЕМЕСЯЧНОГО ДЕНЕЖНОГО ПООЩРЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ
(наименование муниципального образования)

№ п/п	Наименование должности	Должностной оклад в месяц в рублях	Ежемесячное денежное поощрение (должностных окладов в месяц)
Высшие должности муниципальной службы			
1		_____	_____ – _____
Главные должности муниципальной службы			
1		_____	_____ – _____
2		_____	_____ – _____
3		_____	_____ – _____
Ведущие должности муниципальной службы			
1		_____	_____ – _____
2		_____	_____ – _____
Старшие должности муниципальной службы			
1		_____	_____ – _____
2		_____	_____ – _____
3		_____	_____ – _____
Младшие должности муниципальной службы			
1		_____	_____ – _____
2		_____	_____ – _____
3		_____	_____ – _____

Приложение 2
к Положению об оплате труда
муниципальных служащих
(наименование представительного органа муниципального образования субъекта Российской Федерации)

РАЗМЕР ЕЖЕМЕСЯЧНОЙ НАДБАВКИ ЗА КЛАССНЫЙ ЧИН К ДОЛЖНОСТНОМУ ОКЛАДУ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО
(наименование муниципального образования)

№ п/п	Классные чины муниципальной службы по группам должностей муниципальной службы администрации *(наименование муниципального образования)*	Размер ежемесячной надбавки за классный чин к должностному окладу, %
Высшие должности муниципальной службы		
1		_____
Главные должности муниципальной службы		
1		_____
2		_____
3		_____
Ведущие должности муниципальной службы		
1		_____
2		_____
Старшие должности муниципальной службы		
1		_____
2		_____
3		_____
Младшие должности муниципальной службы		
1		_____
2		_____
3		_____

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).

Иванова Елена Леонидовна — 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: lenai@list.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, заместитель директора. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: surkovais@rambler.ru).

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

Хертуев Роман Юрьевич — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского; старший преподаватель кафедры конституционного права. Юридический институт Иркутского государственного университета (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: rommmaa@list.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*).

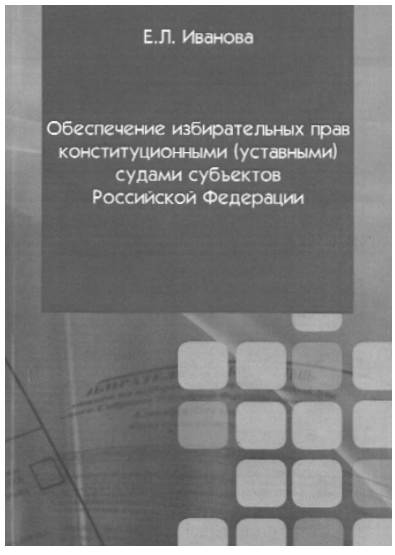
Материалы аспирантов, соискателей принимаются при наличии рекомендации научного руководителя или, соответственно, кафедр вузов, отделов, секторов научно-исследовательских учреждений.

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.



ВЫШЛА ИЗ ПЕЧАТИ МОНОГРАФИЯ

В ноябре 2016 года из печати вышла монография «Обеспечение избирательных прав конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации», подготовленная кандидатом юридических наук, заведующей отделом конституционного права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского Е.Л. Ивановой.

Предлагаемый вниманию читателей научный труд является первым комплексным исследованием решений конституционных (уставных) судов, выработанных по вопросам реализации и защиты избирательных прав, и успешной попыткой выявления проблем реализации отдельных полномочий органами региональной конституционной юстиции.

В юридической науке проблемы защиты избирательных прав граждан и рассмотрения избирательных споров начали активно обсуждаться с середины прошлого столетия. Однако внимание ученых в основном концентрируется на особенностях судебного и административного порядков защиты избирательных прав граждан. Причем первый рассматривается преимущественно через призму деятельности судов общей юрисдикции. Особое внимание акцентируется также на роли Конституционного Суда Российской Федерации в развитии и совершенствовании избирательного права и процесса.

Данная книга выделяется не только новизной формулируемых в ней выводов, но и самим подходом к научному исследованию, который отличает попытка систематизировать правовые позиции органов конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации по вопросам избирательного права и процесса в зависимости от того, в рамках каких полномочий они были сформулированы. Это позволило автору решить сразу несколько научных задач: выявить роль органов регионального (конституционного) правосудия в обеспечении избирательных прав и определить перспективные направления совершенствования полномочий указанных органов.

В работе отражены результаты глубокого анализа федерального законодательства, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, регионального законодательства, практики органов регионального конституционного правосудия по исследуемой проблематике, выдвинуты заслуживающие внимания предложения по совершенствованию законодательства.

Настоящее издание может быть полезным для научных и практических работников, законодателей, студентов и аспирантов, а также для всех тех, кто интересуется организацией и проведением региональных и муниципальных выборов, деятельностью органов конституционного (уставного) правосудия.