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

Научный журнал | Основан в 2009 году | Выходит 4 раза в год

№ 1 (42) (январь— март) 2017

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ПРАВА

Костюнина О.В. Конструирование элементного состава юридической техники 3

Минникес И.А. Проблемы теории правотворчества (еще раз о восточноевропейском юридическом наследии) 7

Тирских М.Г. Аппроксимация права и проблемы качества нормативных правовых актов 12

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Хертуев Р.Ю. Правовое регулирование обращения с конфиденциальной информацией в субъектах Российской Федерации 16

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Катрич Е.В. Правотворческая компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования вопросов организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом 22

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Халафян Р.М. Использование международных норм в качестве средства обеспечения правового качества нормативных правовых актов Российской Федерации 29

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Цвиркун Ю.П. О научно-правовой экспертизе административных регламентов по предоставлению муниципальных услуг в процессе распоряжения органами местного самоуправления земельными участками 38

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Подшивалов В.Е. Правовой статус административных комиссий в субъекте Российской Федерации 43

Сведения об авторах 55

Правила представления статей в «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» 56

Выпуск журнала подготовлен по материалам заочной научно-практической конференции «Правовое качество нормативных правовых актов» (Байкальские юридические чтения-2016, г. Иркутск, 25 декабря 2016 года)

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», 2017

Подписано в печать 15.03.2017. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

ББК 67.022.14

О.В. Костюнина, кандидат юридических наук, доцент

Конструирование элементного состава юридической техники

В работе рассмотрены актуальные проблемы определения элементного состава юридической техники, обусловленные отсутствием устоявшихся подходов к самому пониманию такой базовой категории в теории права, как «юридическая техника». Показано, что научная парадигма в данной области вполне может быть сформулирована на основе накопленных знаний путем методов аналитической юриспруденции.

Ключевые слова: *теория права; юридическая техника; содержание; состав юридической техники.*

Дискуссия трактовки и понимания юридической техники, не утратившая своей актуальности в современной юридической доктрине, очевидно, свидетельствует и о нерешенности вопроса состава, т. е. элементах, из которых складывается ее содержание. Частные научные теории, формируемые в рамках любых видов юридических наук (теоретико-исторических, отраслевых, прикладных), традиционно имеют систему взаимосвязанных элементов, образующих состав. Не изменяя фундаментальным постулатам юриспруденции, достаточно самостоятельная и в то же время комплексная научная теория юридической техники предполагает ее познание через элементный состав. Неоднозначное понимание теоретической категории «юридическая техника» и предложения о замене данного понятия более объемным «юридическая технология» влияют и на ее содержание. Не вдаваясь в концептуальные понятийные противоречия, под юридической техникой можно понимать выработанную наукой и практикой систему правил (средств и приемов), используемых в юридической деятельности, и необходимую для создания совершенных по форме и содержанию юридических документов. Таким образом, как правило, уже при формулировании самой дефиниции происходит указание на основные элементы ее состава.

Наиболее полно и всесторонне вопрос состава юридической техники обсуждается в общей теории права, при этом изучение различных актуальных вопросов юридической техники наблюдается и в отраслевых науках. Предпримем попытку анализа и систематизации имеющихся подходов к составу юридической техники. Наибольшей популярностью пользуется представление составных элементов содержания юридической техники через сочетание средств, приемов, правил [1, с. 156; 16, с. 366; 19, с. 365]. Ряд ученых называют в качестве элементов юридической техники правила, методы, навыки и приемы (см., например: [14, с. 25]). Другая группа авторов склоняется к рассмотрению содержательных элементов юридической техники через категории методов и приемов (см., например: [17, с. 189]), а также подключает категорию методов к уже устоявшимся элементам содержания (правила, приемы и средства) [20, с. 37; 5, с. 3—7 и др.].

Еще один особый подход к определению содержания юридической техники как системы средств в составе юридической технологии, наряду с юридической тактикой и стратегией, предложен В.Н. Карташовым [9, с. 18].

Фундаментальное исследование теории юридической техники не так давно проведено М.Л. Давыдовой, которая аргументирует включение в состав юридической техники правил (внешние и внутренние) и средств (общесоциальные, доктринальные, нормативные) [8]. Важной вехой в развитии знаний о юридической технике и ее составе являются разработки профессора Т.В. Кашаниной, представленные в авторском учебнике «Юридическая техника». В нем предложено под содержанием юридической техники понимать «различные по характеру и форме выражения

правила выполнения юридической работы» [10, с. 111]. К разряду таких правил отнесены следующие: правила социальной адекватности, структурные, формальные, языковые, логические и процедурные. Правила как элемент содержания (состава) юридической техники впервые стали рассматривать Д.А. Керимов, Н.А. Власенко, Ю.А. Тихомиров. Детальное обоснование правил как элемента технико-юридического инструментария предложил Н.А. Власенко [4, с. 176]. У некоторых ученых понятие «правила» дублируется термином «требование». И, как представляется, следует согласиться с мнением М.Л. Давыдовой о том, что стилистические различия между ними, безусловно, имеются, но вряд ли стоит существенно разводить данные термины [8, с. 109].

Интересную позицию занимают представители отраслевых наук. Так, изучая аспекты технико-юридического оформления экологического законодательства, А.Н. Краснов выделил в структуре юридической техники статические (оформление, структура, стиль и др.) и динамические элементы (приемы внесения изменений, систематизации, опубликования и др.) [12, с. 13]. А.А. Каширкина определяет юридическую технику через систему правил познавательно-логического и нормативно-структурного характера [11, с. 302]. Однако так или иначе общетеоретические исследования состава юридической техники предопределяют характер изучения и выявления специально-отраслевых аспектов. Довольно многочисленные научные работы по уголовно-правовому профилю [6, с. 14; 13, с. 23; 3, с. 11] опираются на уже имеющиеся и в каком-то смысле общепризнанные элементы состава юридической техники.

На этом принципиальная несхожесть авторских мнений в отношении составных элементов юридической техники не заканчивается. Следующим камнем преткновения является наполняемость каждого из структурных элементов содержания юридической техники. Наибольшее внимание уделяется разграничению таких элементов состава, как средства и приемы. Дискуссия по этому поводу, имеющая место в юридической доктрине, со временем должна дифференцировать и закрепить определенный набор формируемых средств (юридическая терминология, юридические конструкции, правовые символы) и приемов (правовые фикции, правовые презумпции). Наряду с приемами (способами) и средствами зачастую обосновывают наличие правил (внешние, внутренние) юридической техники, т. е. «официально установленных нормативов, соблюдение которых в процессе юридической деятельности выступает критерием ее качества» [8, с. 109].

Изучение нормативно-правовой базы современного законодательства показывает, что имеющееся правовое регулирование технико-юридических требований, предъявляемых к созданию правовых актов, предписывает основные правила как формы (реквизиты, структура), так и содержания (язык и логика). Причем терминологическая категория «правила» зачастую отражает именно внешнюю и внутреннюю форму акта, а категории «средства» и «приемы» — его правовое содержание.

Таким образом, опираясь на унифицированную терминологическую категорию «правила», возможно рассматривать элементный состав юридической техники, а используя узкую трактовку понимания юридической техники, логично связать ее с внешними и внутренними правилами создания юридических документов (правовых актов-документов). Внешние правила определяют юридическую силу документов через формально-определенные качества, а внутренние — через содержательно-правовые. Конкретизируя и внешние, и внутренние правила, можно выделить пять взаимосвязанных и взаимно обусловленных:

1) правила внешнего оформления — формальные (реквизитные);

2) правила внутреннего построения;

3) правила внутреннего изложения — содержательные;

4) правила, определяющие порядок действия правового акта-документа;

5) правила совершенствования правового акта-документа.

Самый сложносоставной уровень включает средства и приемы смыслового конструирования правового содержания.

Правила внешнего оформления. Внешняя сторона правового акта всегда выражена в формальности любого юридического документа. Правовые акты имеют форму документа как материального носителя правовой информации. Для того чтобы документ мог быть официальным источником такой информации, иметь юридическую силу, выступать юридическим фактом, создающим, прекращающим или изменяющим правовые отношения, и повлечь правовые последствия, он должен содержать определенные реквизиты. Рек-

визитные правила в отношении отдельных видов юридических документов — правоприменительных (решение, приговор суда), нормативных (законов субъектов Российской Федерации), правореализационных (договор купли-продажи недвижимого имущества) — устанавливаются в общеотраслевых или специальных нормативных правовых актах. Например, требования оформления постановлений судебного пристава-исполнителя установлены в статье 14 Федерального закона «Об исполнительном производстве» от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ [15].

Кроме того, внешняя форма не только придает характер «действительности» правовым актам, но и позволяет обеспечить их юридическую силу.

Наиболее общими реквизитами юридических документов являются: указание на его вид (договор, приговор, определение, постановление и т. п.); орган, его принявший (Государственная Дума Российской Федерации, Арбитражный суд Иркутской области), или лицо, заключившее договор, соглашение; дата и место его принятия (заключения); дата его подписания; указание на должность или иные данные, идентифицирующие лиц (субъектов), подписавших акт.

Правила внутреннего построения в первую очередь включают структурное построение правового материала. Обычно основными структурными составляющими являются: вводная (вступительная), основная и заключительная части. Некоторые юридические документы имеют четко установленные структурные элементы, регламентированные законодателем: вводная, описательная, мотивировочная и резолютивная (статья 198 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [7], статья 303 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [18], статья 170 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации [2]). Помимо основных структурных единиц могут встречаться и дополнительные, которые являются факультативными, и их присутствие в юридическом документе обусловлено его особенностями. К таким дополнительным элементам относят приложения, примечания, оговорки, сноски и др. Правила внутреннего построения включают также отраслевую типизацию и системное построение.

Для качественной структурной, отраслевой и системной квалификаций отношений и преобразования их через правовой текст в форму юридического документа необходимо учитывать правила формальной логики и языка.

Правила внутреннего изложения составляют сердцевину правового документа. Именно через них субъекты права могут передать и (или) получить правовую информацию в качественной и эффективной форме. Таким образом, именно содержательные правила отвечают за текстуальное выражение информации в юридическом документе.

В этой группе правил выделим средства и приемы (способы) изложения правового материала. Так как используются общесоциальные языковые и логические требования, к средствам следует относить текстовые конструкции в виде терминологии, правовых дефиниций, лексических групп, правовых фразеологизмов, а также юридические конструкции и правовые символы. Приемы включают правовые фикции, презумпции, аксиомы. К особым приемам можно отнести способы изложения нормативно-правовых предписаний, в частности, норм права.

Вступление юридических документов в силу тоже подчиняется правилам юридической техники. К таким правилам относят порядок определения начала действия правового акта, т. е. вступления его в юридическую силу и порядок прекращения его действия.

Определение вступления в юридическую силу может быть зафиксировано в самом документе, может быть вызвано возникновением каких-либо обстоятельств, а может быть предусмотрено законом. Таким образом, условия действия правового документа и порядок их определения тоже подчинены правилам юридической техники, которые должны учитывать требования логики, языка и стиля.

Совершенствование правовых документов — необходимый, а иногда и обязательный процесс, способствующий эффективности правового регулирования, толкования и реализации норм права. Правила юридической техники неотделимы от этого процесса, так как напрямую связаны с изменением формы и (или) содержания правового акта. Основные формы и правила совершенствования закрепляются в нормативных правовых актах и носят обязательный характер. К формам совершенствования относят: систематизацию законодательства, антикоррупционную экспертизу, внесение изменений и т. п. Например, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации содержит статью 200 «Исправление описок и явных

арифметических ошибок в решении суда».

Наиболее часто приходится совершенствовать действующие правовые нормы, закрепленные в нормативных правовых актах. Общественные отношения более динамичны по сравнению с законодательством, и нормотворец, следуя велению времени, вынужден текстуально корректировать нормы права, устранять пробелы и коллизии.

В этой связи правила юридической техники по совершенствованию действующих правовых актов влияют на эффективность юридической практики и формы ее материализации.

В заключение хотелось бы отметить, что данное видение проблем формирования научной парадигмы элементного состава юридической техники является лишь одной из возможностей участия в создании единой базы знаний научной теории юридической техники. Конечная цель формирования любой системы научных знаний — это коэффициент полезного действия, который проявляется в практической деятельности, в частности, в юридической практике при разработке совершенных по форме и содержанию правовых актов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права : учеб. пособие. — Свердловск, 1966.

2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 19 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3012; СПС «КонсультантПлюс».

3. *Бокова И.Н.* Юридическая техника в уголовном законодательстве (теоретико-прикладной анализ главы 22 УК РФ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Н. Новгород, 2002.

4. *Власенко Н.А.* Правила законодательной техники в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование : сб. ст. : в 2 т. — Н. Новгород, 2001. — Т. 1.

5. *Воеводин Л.Д.* Юридическая техника в конституционном праве // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. — 1997. — № 3.

6. *Воскресенский К.А.* Юридическая техника: частные вопросы совершенствования уголовного закона : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2007.

7. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 19 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 46. — Ст. 4532; СПС «КонсультантПлюс».

8. *Давыдова М.Л.* Юридическая техника: проблемы, теории и методологии. — Волгоград, 2009.

9. *Карташов В.Н.* Юридическая технология или юридическая техника? Некоторые методологические аспекты исследования // Юридическая техника. — 2007. — № 1.

10. *Кашанина Т.В.* Юридическая техника. — М., 2011.

11. *Каширкина А.А.* Особенности юридической техники международных правовых актов // Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. Н.А. Власенко. — М., 2010.

12. *Краснов А.Н.* Юридическая техника российского экологического законодательства (общеправовой анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Н. Новгород, 2008.

13. *Лозинский И.В.* Проблемы реализации принципов криминализации и положений законодательной техники применительно к нормам главы 22 УК РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 2010.

14. *Лисюткин А.Б.* Юридическая техника и правовые ошибки // Государство и право. — 2001. — № 11.

15. Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 октября 2010 г. № 229-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 41. — Ст. 4849.

16. *Пьянов Н.А.* Консультации по теории государства и права : учеб. пособие. — Иркутск, 2008.

17. *Сырых В.М.* Теория государства и права. — М., 2001.

18. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 19 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 52. — Ст. 4921; СПС «КонсультантПлюс».

19. *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права. — М., 2001.

20. *Чигидин Б.В.* Юридическая техника российского законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.

ББК 67.06

И.А. Минникес, доктор юридических наук, доцент

Проблемы теории правотворчества (еще раз о восточноевропейском юридическом наследии)

В статье анализируются работы юристов Восточной Европы в период социалистического развития этих стран. Исследуется их вклад в развитие общетеоретических проблем правотворчества.

Ключевые слова: *правотворчество; источники права; законы; сравнительное правоведение; восточноевропейское юридическое наследие.*

Общетеоретические проблемы правотворчества постоянно привлекают внимание ученых многих стран. В западноевропейской юриспруденции серьезные исследования в этой области проведены в Германии, Франции, Испании и других странах.

Однако и страны Восточной Европы, которые в XX веке шли по социалистическому пути развития, оставили богатое юридическое наследие. Автор настоящей статьи уже обращал на это внимание в своих работах [3].

Не являются исключением и общетеоретические проблемы правотворчества.

Большой вклад в развитие теории правотворчества внесли венгерские юристы.

Так, венгерский исследователь А. Рац в первой половине 80-х годов XX века провел сравнительный анализ систем права пяти европейских социалистических стран — СССР, ГДР, Польши, Югославии и Венгрии, назвав его «Источники права в социалистических странах». Автор пришел к ожидаемому выводу, что в этих государствах наибольшее значение имеют правовые источники, зафиксированные в формальных правовых нормах (писаное право). Он подчеркивает, что во всех пяти странах в основе системы права лежит конституция, за ней следуют законы и указы. Интересна мысль о том, что законы не могут рассматриваться как исключительная форма проявления общего правотворчества, хотя им и принадлежит важнейшая роль в регулировании общественных отношений. Значение и влияние указов зависит от того, какую силу им дает конституция. По мнению А. Раца, тенденция развития состоит в том, что регулирование с помощью указов ограничивалось «модификацией» законов, изменение которых необходимо между заседаниями парламента [11]. Следует сделать оговорку: в те годы в странах народной демократии парламенты не являлись постоянно действующими органами, а собирались на сессии несколько раз в год.

В монографии академика Венгерской академии наук В. Пешки «Проблемы правоотношений» предлагается пересмотреть понятие правоотношения как урегулированного нормами права общественного отношения [8]. В качестве первого шага на пути такого пересмотра в работе делается различие между общественными отношениями, не нуждающимися в правовом регулировании, и отношениями, которые в силу своего положения, значения и роли в обществе требуют правового регулирования. Автор полагает, что при формировании правовых норм правотворческие органы исходят из реальных социальных отношений и фактического поведения людей. Первой фазой регулирования общественных отношений является процесс правотворчества, цель которого — создание правовой нормы.

Эти идеи В. Пешки во многом созвучны тем, которые уже неоднократно высказывались в юридической литературе. А вот далее автор формулирует тезис, который, безусловно, нуждается в дальнейшем осмыслении и развитии. В. Пешка пишет о том, что при своей разработке правовая норма еще не обладает регулирующим влиянием, для этого должны начаться новые социально-правовые процессы. Неминуемость возникновения та-

ких процессов становится понятной, если ясно отдавать себе отчет в том, что правовая норма имеет отвлеченный общий характер [Там же].

Эта концепция получает развитие в более поздней работе В. Пешки «Мысли о специфике права» [9]. В ней рассматривается творческий процесс, который, по мнению автора, не идентичен правотворческому процессу и правотворческой деятельности. Творческий процесс охватывает все те отношения, в которых каким-либо образом или в какой-либо форме обретает объективность индивидуальное или общественное правовое сознание. Наиболее развитые формы правовой объективности — это правовые нормы и правила. В возникновении правотворческого продукта, по мнению В. Пешки, существенную роль играет индивидуальное правовое сознание [Там же].

Другой представитель Венгерской академии наук Ч. Варга в работе «Внутренняя моральность права» [13] ставит очень интересный и практически значимый вопрос о том, сохраняет ли право в процессе правотворчества моральную целостность. Как полагает автор, в ходе правотворчества государство предлагает своим гражданам различные ценности: оно предписывает свою волю, вооружившись нормативной силой, указывает, какое поведение оно считает желательным, а какое запрещенным, какому отдается предпочтение, а какое влечет за собой санкции. В соответствии с этим нарушитель закона нарушает одновременно и моральные нормы. Но совершенно по-иному складывается ситуация, когда предписания (запреты), сталкиваясь с общественными условиями, остаются недействительными. Так бывает, например, когда целью установления налога является не обеспечение государственного дохода, а прекращение какой-либо деятельности.

Еще одна проблема, которую поднимает Ч. Варга, это моральное доверие к источнику правотворчества. Автор пишет, что если предположить, что право обладает моралью и те, которым оно адресовано, идентифицируют себя с ней, то можно говорить о внешнем моральном доверии к источнику правотворчества [Там же].

Разработки венгерских ученых получили свое продолжение в правотворческой практике. Так, Ф. Петрик, занимавший пост заместителя министра юстиции Венгерской Народной Республики, в работе «Принципиальные вопросы правотворчества», анализируя проблему соотношения политики и правовой политики, отмечает, что вопрос о том, что является первичным — политика или право, не имеет смысла, поскольку правовая политика сама по себе и есть политика — политика в отношении права, к которой относятся вопросы правотворчества, правоприменения и добровольного следования праву. Автор считал целесообразным подготовить документ о принципах правовой политики, причем эта задача должна быть возложена на парламент. Предположительная структура документа должна быть такова: а) общие принципы правовой политики; б) принципы правовой политики в отношении правотворчества; в) принципы правовой политики в отношении правоприменения.

Из числа принципов правовой политики, касающихся правотворчества, Ф. Петрик особо выделяет принцип обоснованности правотворчества, принцип стабильности правотворчества и принцип демократизма правотворчества.

Автор приходит к выводу о необходимости выработки единого (общегосударственного) подхода к регулированию системы источников права и предлагает принять соответствующий закон. Содержание этого закона должно включать: а) типы правовых положений (законы, имеющие силу закона, постановления и т. д.), а также их общий предмет регулирования (какие общественные отношения должны регулироваться законом, какие — другими правовыми актами); б) общие правила порядка правотворчества, основные процессуальные вопросы, способ провозглашения и т. д.; в) содержание правовых указаний (направляющий принцип, принципиальная позиция и т. д.), органы, обладающие полномочиями их издавать [10].

Юристы Германской Демократической Республики тоже существенно обогатили теорию правотворчества.

В середине 80-х годов прошлого столетия группа ученых из ГДР провела комплексное исследование на тему «Решения субъектов права и эффективность социалистического права: исследование проблем оптимизации системы актов управления как элемента механизма правового регулирования». Безусловно, исследование того времени во многом носило политизированный характер и доказывало преимущество социалистического права. Но вместе с тем в монографии, в которой отражены основные результаты исследования, вы-

сказан ряд идей, представляющих несомненный интерес с точки зрения теории правотворчества в целом и качества закона в частности.

Так, немецкие коллеги полагают, что правовое регулирование осуществляется не «впрямую» через правовые нормы, а в значительной степени опосредуется решениями субъектов права. В структурном отношении правовое регулирование квалифицируется как система следующих правовых актов: правовые нормы, «праворегулирующие решения» субъектов права, правореализующие акты адресатов права. Соответственно этому устанавливается группа факторов, которые влияют на эффективность действия права. В первую очередь к ним относятся: качество правовых норм, уровень правоприменительных актов и качество решений субъектов права [5].

Данный подход к механизму правового регулирования несколько отличается от того, который в свое время был предложен С.С. Алексеевым [1]. Но очень перспективной в плане дальнейшего исследования представляется идея о «праворегулирующих решениях» субъектов права. Что здесь имеется в виду — подзаконное правотворчество или индивидуальное правовое регулирование? Важно и то, что качество правовых норм, а, следовательно, и качество закона правоведы относят к основному фактору, влияющему на эффективность права.

Несомненный интерес представляет и статья исследователя из ГДР Х. Фера «Динамика закона», в которой излагается концепция «динамичного права» [6]. По мнению автора, «динамичное право» означает не просто действующее право, т. е. имеющее некие социальные последствия вообще, а «воздействующее право», которое вызывает определенный социальный эффект, необходимый для достижения поставленной цели. «Статичное право» — это «жесткое право», установленное на основе статичных принципов и понятий, абстрагируется от динамики общественной жизни, отражает уже сложившуюся действительность. «Динамичное право» — это «гибкое право», которое не устанавливает жестких рамок социальной реальности, ориентируется на ее развитие и предусматривает достижение цели юридической нормы с учетом тех социальных изменений, причиной которых будет само действие нормы.

Ученый различает цель закона и результат его действия. Цель — это то, чего хочет добиться законодатель. Юридическая норма — это средство достижения этой цели. Возвращаясь к вопросу о динамике закона, Х. Фер указывает, что цель закона и его действие могут находиться в трояком соотношении: 1) результат воздействия и цель совпадают; 2) действие недостаточно для достижения цели; 3) воздействие превосходит тот результат, который нужен для достижения цели.

Как отмечает автор, критики обычно рассматривают «динамичное право» как не обладающее необходимыми свойствами права — формальной определенностью, продолжительным действием, страдающее чрезмерной эластичностью. Но, по мнению исследователя, право и закон могут сохранять свою ценность лишь при условии сочетания юридической статики и динамики [Там же].

Сотрудница Института государства и права академии наук ГДР Р. Свенссон в монографии «Конкретизация правовых норм» анализирует актуальные проблемы эффективности осуществления права, имеющие большое значение как для юридической науки, так и для законодательной и правоприменительной практики. Автор полагает, что в процессе конкретизации имеется несколько ступеней (фаз), которые являются связующими звеньями между правовой нормой и социальной действительностью. Совершенно очевидно, пишет Р. Свенссон, что ступени конкретизации нельзя просто вывести из правовой нормы, процесс конкретизации обязательно предполагает анализ общественного развития. Из этого следует, что ступени конкретизации занимают значительное место в процессе действия права, в связи с чем предъявляются высокие требования к законодательству и качеству закона [12].

Немало перспективных идей внесла в теорию правотворчества болгарская юридическая наука.

Так, А. Милкова в монографии «Юридические акты в социалистическом праве: понятие и система» отмечает, что термин «юридический акт» имеет, по меньшей мере, три значения: действие субъектов, с которыми право связывает определенные правовые последствия; результаты правомерной юридической деятельности — юридические нормы, индивидуальные властные предписания и т. д.; юридические документы — особое словесное выражение государственной воли в форме документов [2]. Государственно-правовая воля поразному проявляется в разных видах юриди-

ческих актов. Наиболее полное и наглядное выражение оно находит в системе нормативных актов.

В зависимости от места юридического акта в механизме правового регулирования автор подразделяет их на четыре вида: нормативные акты; толковательные акты (*следует указать, что в российской юриспруденции это интерпретационные акты. — И.М.*); индивидуальные правоприменительные акты; акты, связанные с непосредственной реализацией субъективных прав и обязанностей.

В то же время А. Милкова пишет о том, что классификация юридических актов может быть проведена по самым различным основаниям. Наиболее важным автору представляется подразделение юридических актов на нормативные и ненормативные (индивидуальные). При этом подчеркивается, что сложный характер диалектики нормативного и индивидуального в осуществлении правового регулирования проявляется иногда в рамках одного юридического акта, серьезно затрудняя определение его правовой природы.

«Огромная полиструктурная, полииерархическая регулятивная система» (*терминология А. Милковой*) юридических актов реализуется в вертикальном и горизонтальном направлениях. Иерархическая структура в вертикальной плоскости *(«пирамида» — также термин А. Милковой*) выражается в соподчиненности юридических актов. Ранг и место каждого акта определяются его юридической силой [Там же].

В монографии другого болгарского юриста Ст. Наумовой «Механизм социального действия права» анализируются структурные компоненты механизма социального действия права и на основе этого анализа обосновываются направления практической деятельности по совершенствованию правотворчества и правоприменения [4]. В своих выводах автор опирается на результаты социологических исследований, проведенных Единым центром по науке государства и права Болгарской академии наук.

Ст. Наумова полагает, что механизм социального действия права имеет свою структуру, отличную от структуры механизма правового регулирования. Она может быть представлена следующим образом: право — правовое информирование — психологическое воздействие права — реализация права — конечный социально значимый результат.

С точки зрения теории правотворчества представляет интерес предлагаемая автором конструкция, которая выглядит следующим образом. Для того чтобы правовые нормы могли оказывать регулятивное и мотивирующее воздействие, необходимо, чтобы заложенная в них «программа» достигла адресата. На базе полученной информации формируются соответствующие психологические установки и ценностные ориентации, а также мотивы поведения. В результате интернализации (усвоения) правовых норм или под воздействием иных мотивов (конформизм, привычка, страх перед наказанием и т. д.) абстрактная модель поведения превращается в поступки и действия [Там же].

Интересные исследования в области теории правотворчества были в других социалистических странах.

Так, чехословацкие юристы П. Холендер и Й. Пруссак в статье «Прекращение действительности и срок жизни правовых предписаний» исследуют проблему взаимоотношений срока жизни, срока действия и эффективности правовой нормы [7]. Срок жизни понимается как отрезок времени, в течение которого норма посредством оптимальных регулятивных свойств вызывает предполагаемый результат и ведет к намеченным целям.

Проблема срока жизни правовых норм анализируется с помощью методов математической статистики. Авторы исходят из гипотезы, согласно которой неполный срок жизни правовых норм является одной из причин нарушения принципа стабильности права.

Представляют большой интерес полученные авторами результаты. Из общего количества изученных ими правовых предписаний не изменилось 55,15%. Доля частично отмененных законов равна 44,85%. Больше всего правовых предписаний изменяется на втором и третьем годах их действия, более 6% предписаний изменяется или отменяется в течение первого года действия. Средний срок «жизни» частично отмененных предписаний составляет примерно пять с половиной лет, а средний срок жизни всех предписаний (измененных и неизмененных) — девять лет [7].

Безусловно, данное исследование проводилось в другое время и применительно к нормативно-правовым актам Чехословацкой Социалистической Республики. Но, думается, что выработанная авторами методика применима и к нынешним условиям. И было бы целесообразно и практически значимо подобное исследование провести применительно к со-

временному российскому законодательству.

Румынский юрист Дж. Врабие в статье «К вопросу о новом определении права» полагает, что изменение правотворческого процесса является одним из факторов, которые обусловили необходимость пересмотра самой концепции права, необходимости его нового определения [14]. Эти изменения выражаются в развитии форм и методов участия масс в правотворческом процессе, расширении сферы организационных государственно-политических и общественных форм, наделенных правом законодательной инициативы, осуществлении планирования законодательной деятельности, в обеспечении верховенства закона в системе нормативных актов. Кроме того, по мнению исследователя, важным является возрастание роли политического фактора в процессе правотворчества.

Автор приходит к выводу, что право не может быть определено как воля класса или как совокупность норм. При его определении необходимо исходить из места права в правовой системе страны, а также из функций этой системы в обществе. Такое определение ориентирует юристов оценивать право через призму его взаимосвязей как с явлениями, которые детерминируют и опосредуют его возникновение, так и с теми, которые обеспечивают реализацию права [Там же].

Приведенный краткий обзор, безусловно, не показывает все богатство восточноевропейского юридического наследия социалистического периода. Многие из этих исследований носят политизированный характер, основаны исключительно на марксистско-ленинской методологии, но вместе с тем не должны быть незаслуженно забыты.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М. : Юрид. лит., 1966. — 187 с.

2. *Милкова А.* Юридическиете актове в социалистическото право: понятие и система. — София : Наука и искусство, 1984. — 119 с.

3. *Минникес И.А.* Восточноевропейское юридическое наследие: к проблеме сравнительного правоведения // Академический юридический журнал. — 2016. — № 4. — С. 49—54.

4. Наумова Ст. Механизъм на социалното действие на правото. — София : Наука и искусство, 1987. — 174 с.

5. Entsheidungen der Rechtssubjekte und Wirksamkeit des sozialistischen Rechts: Eine Studie zu Problemen der Optimierung techtlicher Leitungsmittel als Elemente des rechtkichen Regelungsmechanismus/ Autorenkollektiv: Lotze L. (Leitung), Grigo M., Lotz I.; Hrsg. Von Lotze). — Halle (Saale), 1984. — 96 S. — (Wiss. Beitz. — Martin-Luther-Univ. Haale — Wittenberg; 1984/8).

6. *Fehr H.* Die Dynamik des Gesetzes // Schweizerische Beitrage zur Rechtssozio-logie. — Berlin, 1984. — S. 41—49.

7. Ho*llander P., Prusak J.* Zanik platnosti a zlvotnoat pravnici predpisov. — Praha : Pravnik, 1982. roc. 121. c. 1. — S. 38—51.

8. *Peschka V.* Gondolatok a jogviszoayrol. — Budapest, 1982. — 320 old.

9. *Peschka V.* Gondolatok a jog sajatossagarol. — Budapest, Akad. kiado, 1984. — 30 old.

10. *Petrik F.* A jogalkotas elvi kerdessei // Allam es ig. — Budapest, 1986. — 3 sz. — 193—207 old.

11. *Racz A.* A jog forrasai a szocialista orszagokban // Alma-es jogtudomany. — Budapest, 1984. — 27. kot. — 1 sz. — 53—73 old.

12. *Svensson R.* Konkretisierung von Rechtsnjrmen. — Berlin : Akad. Verl., 1982. — 72 s.

13. *Varga C.* A jog belso erkolcsisege. — Volosag ; Budapest, 1984. — 8 old.

14. *Vrabie G.* Contribucii la o noua definicie a dreptulue // Stadii si cercet. jur. — Bucharest, 1985. a. 30. — № 3. — P. 206—213.

ББК 67.9

М.Г. Тирских, кандидат юридических наук, доцент

Аппроксимация права и проблемы качества нормативных правовых актов

Осуществление постепенного сближения нормативных правовых систем различных государств в рамках процесса аппроксимации права приводит к формированию новых требований к принимаемым нормативным документам. В статье определяются формы аппроксимации права и предлагается внедрение новых свойств правового качества нормативных правовых актов, принятых в рамках процессов аппроксимации права.

***Ключевые слова**: аппроксимация права; правовое качество; нормативный правовой акт; правовая политика; международное сотрудничество.*

Процессы глобализации в мировой экономике и политике, постоянное нарастание, активизация взаимодействия между отдельными государствами приводит к возникновению потребности в сближении права отдельных государств. Это реализуется в совокупности процессов, обобщенно называемых в науке теории права гармонизацией права [3]. Одной из наиболее распространенных форм гармонизации права является его аппроксимация, связанная с упрощением и согласованием правовых порядков нескольких государств. В большинстве случаев аппроксимация права является порождением международного сотрудничества различных государств и формирования надгосударственных интеграционных объединений, таких как Европейский Союз, Евразийский экономический союз и т. д. Однако процесс аппроксимации проходит и в менее масштабных формах, например, в контексте сближения правовых порядков сопредельных государств.

Вообще под аппроксимацией права следует понимать правовое явление, представляющее собой частный случай конвергенции правовых систем и заключающееся в изменении национального права отдельных государств в целях формирования правовых институтов или норм, необходимых для реализации какого-либо общего принципа или интереса, обобщенного для всех государств, входящих в интеграционное объединение или подписывающих международный договор, а равно государств, осуществляющих приграничное и иное международное сотрудничество в целях активизации такого сотрудничества и упрощения контактов между сторонами.

Аппроксимация права может осуществляться в трех формах, характеризующих глубину и значимость конвергенционных (аппроксимационных) процессов:

1) внедрение отдельных принципов или институтов в право государств, участвующих в процессе аппроксимации, без принятия новых нормативных правовых актов. Как правило, в таком случае собственно сближение осуществляется благодаря отдельным «точечным» изменениям в законодательстве и правоприменительной практике (в том числе в практике органов, осуществляющих деятельность, связанную с международным сотрудничеством);

2) принятие унифицированного для ряда государств единичного нормативного правового документа, регулирующего общественные отношения в сфере, определенной международным договором в качестве общего интереса всех участвующих государств. Зачастую такие документы касаются проблем трансграничного сотрудничества и таможенной деятельности. Одним из примеров таких документов является Таможенный кодекс Таможенного союза [4], являющийся нормативным правовым документом для всех государств Таможенного союза;

3) унификация правового порядка, предполагающая существенное изменение (сближение) правовых систем отдельных государств, в том числе принятие большого числа нормативных правовых актов, регулирующих схо-

жие общественные отношения. В таком случае речь может идти о двух вариантах аппроксимации.

Первый связан со стремлением конкретного государства унифицировать свой правовой порядок в контексте действующего законодательства другого государства. Это оправдано, если экономическое влияние одного государства на другое столь велико, что внедрение правил, унифицирующих правовой порядок государства с соседним государством, позволит эффективнее использовать возможности международного сотрудничества с доминирующим государством с целью развития собственной экономики.

Вторым вариантом такой унификации может являться общность исторического прошлого ряда государств, которое естественным образом приводит к унификации в правовой сфере. Наиболее показательным примером такой унификации является развитие законодательства государств-республик бывшего СССР, которые на протяжении двух десятилетий, после признания их независимости, принимали нормативные акты, близкие по содержанию к аналогичным нормативным документам друг друга. Аппроксимационный аспект был обусловлен принятием рекомендательных актов СНГ, призванных унифицировать законодательство государств-республик бывшего СССР. Аналогичным образом развивается процесс в Европейском Союзе, где аппроксимация правовых порядков отдельных государств является магистральным направлением правовой политики, без которого вряд ли возможно добиться высокой степени интеграции между государствами.

На наш взгляд, такое явление как аппроксимация может быть обнаружено и во внутригосударственных правовых процессах. В частности, к ним могут относиться процессы объединения субъектов федеративных государств, а также объединения (слияния) муниципальных образований. Субъекты федеративного государства, муниципальные образования любого государства, признающего современные принципы организации и деятельности местного самоуправления, обладают (в пределах вопросов собственного ведения или предметов совместного ведения с федеральным центром, для субъектов федерации, а также в рамках решения вопросов местного значения для муниципальных образований) системой нормативных правовых актов. Одной из наиболее сложных проблем, связанных с объединением указанных публично-властных образований, является формирование единой правовой системы в переходный период. Если такое объединение осуществлялось бы не «революционным», а «эволюционным» путем, подготавливалось заранее, при помощи процессов аппроксимации было бы возможно существенным образом облегчить указанную процедуру и уменьшить негативное влияние на население и хозяйствующих субъектов от резкой смены привычных для них правовых реалий. Между тем использование аппроксимации во внутриполитической практике крайне ограничено и не может рассматриваться как общеупотребимая практика.

Как правило, процесс аппроксимации имеет несколько магистральных направлений развития, отражающих специфику взаимодействия между государствами и разность целей, на которые направлен процесс аппроксимации.

Надо отметить, что аппроксимацию следует отличать от рецепции права. В случае рецепции мы должны говорить о попытке использования чужого правового опыта с целью улучшения правового регулирования. За процессом рецепции права стоит попытка улучшения правового порядка публично-властного образования, но не упрочения возможностей взаимодействия с иным публично-властным образованием. В таком случае, даже несмотря на наличие некоторых, зачастую кажущихся, общностей в процессах аппроксимации (особенно если одно государство в большей мере тяготеет к восприятию правового опыта другого государства) и рецепции, указанные процессы имеют принципиально различную природу.

С точки зрения проблематики правового качества нормативных документов процесс аппроксимации имеет два направления воздействия на правовое качество нормативных правовых актов.

Первое — это собственно аппроксиматическое влияние на законодательство в целом. Если в каком-либо государстве цель сближения собственного правового порядка с правовым порядком другого государства (группы государств) рассматривается в качестве доминанты правовой политики, то требованием к качеству нормативных правовых актов будет соответствие таких актов содержанию международных договоров, определяющих процесс аппроксимации, а также соответствие их общим базовым принципам сближения правовых си-

стем. Если нормативный документ будет идти в разрез с указанными принципами сближения правовых систем в правоприменительной практике, возникнет устойчивый диссонанс в практике правоприменения указанных актов и иных нормативных правовых актов, не противоречащих принципам сближения правовых порядков государств.

Так, в большинстве стран Западной Европы практически исключено принятие нормативных правовых актов, устанавливающих жесткие, но эффективные меры административного воздействия на нелегальных мигрантов. Это исключено потому, что в законодательстве стран Европейского Союза доминирующей концепцией на протяжении последних десятилетий было гуманное и толерантное отношение к беженцам. В случае, если какое-либо государство Европейского Союза (например, Венгрия) пытается принять нормативный акт, расходящийся с базовой парадигмой реакции на возникшую проблему для стран Европейского Союза, его правовой порядок войдет в противоречие с правовыми порядками других государств Европейского Союза, а следовательно, не позволит сформировать единую концепцию правового реагирования на имеющийся вызов.

В условиях наличия государств, пребывающих в состоянии аппроксиматического развития, можно констатировать факт гипотетической возможности изменения правовой политики государства по тем или иным проблемам только в случае, если такое изменение политики принимается на уровне интеграционного объединения и является базовым правилом для всех государств такого объединения.

Вторым направлением является влияние аппроксимации на правовое качество нормативных правовых актов для различных форм аппроксимации права.

Если аппроксимация осуществляется в форме частичного изменения отдельных положений нормативных-правовых актов, следует констатировать отсутствие каких-либо исключительных требований к качеству нормативных-правовых актов. Такие изменения в правовом регулировании строго рационализированы и обоснованы конкретными правовыми решениями. Как правило, они позволяют облегчить гражданам и организациям деятельность в рамках общественных отношений, осложненных иностранным элементом, и не претендуют на глобальное изменение правового порядка государства.

Когда аппроксимация осуществляется при помощи принятия нормативного правового акта (например, Таможенного кодекса Таможенного союза [4]), указанный акт будет иметь принципиально иную природу по сравнению с иными нормативными правовыми актами. Дело в том, что такой документ, по общему правилу, является не нормативным правовым актом, принятым в государстве по процедуре, выработанной (закрепленной) для принятия нормативных правовых актов, а специфической формой международного договора, ратифицированного государством и непосредственно имплицированного в правовую систему государства.

При этом возникает уникальная ситуация, когда такой нормативный документ будет для нормативных правовых актов (подзаконных нормативных правовых актов) играть роль квазинормативного акта, а с точки зрения процедур принятия и изменения данного нормативного документа является международным договором. Очевидно, что данный документ не может быть изменен или дополнен иначе, чем через принятие нового международного договора с последующей его ратификацией. Более того, такой нормативный документ, исходя из конституционной практики Российской Федерации, будет иметь высшую юридическую силу и приоритет перед иными нормативными документами в национальной правовой системе (часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации [1]).

Такой документ имеет уникальный характер с точки зрения правового качества указанного нормативного документа, а именно, сочетает черты правового качества международного договора и правового качества нормативного правового акта.

Такой феномен международного договора, играющего роль квазинормативного правового акта, ставит перед исследователями более сложную задачу выведения нового вида источников права, сочетающего в себе одновременно черты международного договора и нормативного правового акта.

Третья форма аппроксимации права, предполагающая системное сближение правовых порядков, с точки зрения правового качества нормативных правовых актов требует соответствия всех принимаемых нормативных документов в государстве общей парадигме аппроксиоматического развития. Во Франции, например, принятие любого нормативного правового акта, даже не связанного со сферой

международно-правового регулирования, требует соотнесения данного акта с общей парадигмой правовой политики, основанной на приоритете правового порядка Европейского Союза над национальным правовым порядком, исходящим из содержания раздела VI Конституции Франции [2].

Таким образом, следует сделать вывод о том, что процесс аппроксимации права, в случае если он приводит к существенным изменениям нормативной системы государства, требует формирования особого подхода к пониманию правового качества нормативного правового акта.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 9. — Ст. 851.

2. Конституция Франции 1958 г. // http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf (дата обращения: 20.02.2017).

3. *Курзинска-Сингер Е.* Гармонизация права как процесс правовых заимствований // Приватне право і підприємництво. — 2016. — Вып. № 16. — С. 153—156.

4. Таможенный кодекс Таможенного союза (в ред. от 8 мая 2015 г.) : приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17 // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 50. — Ст. 6615.

ББК 67.401

Р.Ю. Хертуев, кандидат юридических наук

Правовое регулирование обращения с конфиденциальной информацией в субъектах Российской Федерации

В статье анализируются положения Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в части регулирования ограничения доступа к конфиденциальной информации. На основе проведенного анализа выделяются отдельные проблемы правового регулирования обращения с конфиденциальной информацией в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: *конфиденциальная информация; информация ограниченного доступа; ограничение доступа к информации; грифы ограничения доступа к информации; защита информации.*

Общественные отношения, связанные с поиском, получением, передачей, производством и распространением информации, регулируются Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [12] (далее — Федеральный закон). В законе не дается легального определения понятию «конфиденциальная информация», но он устанавливает критерии отнесения тех или иных сведений к конфиденциальной информации.

Согласно части 2 статьи 5 Федерального закона информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа). Ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 1 статьи 9 Федерального закона). Исходя из указанных законоположений конфиденциальную информацию можно определить как информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами. Соответственно, к конфиденциальной информации относится информация, доступ к которой ограничен, например, Федеральным законом от 29 июля 2004 года № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» [4], Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» [6], Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [19] и т. д.

Таким образом, для отнесения тех или иных сведений к конфиденциальной информации необходимо руководствоваться формальным критерием — установление ограничения доступа к данной информации федеральным законом. Указанный критерий необходим не только для определения конфиденциальной информации, но и для определения общедоступной информации, поскольку согласно части 1 статьи 7 Федерального закона информация, доступ к которой не ограничен федеральными законами, включается в понятие «общедоступная информация».

Следует отметить, что законоположение об ограничении доступа к информации только федеральными законами берет свое начало в Конституции Российской Федерации [1], согласно которой информация и связь находятся в исключительном ведении Российской Федерации (пункт «и» статьи 71 Конституции Российской Федерации). Поэтому возникает логичный вопрос о том, может ли порядок обращения с конфиденциальной информацией регулироваться законодательством субъектов

Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [15], к сожалению, не дает ответа на поставленный вопрос. При этом частью 1 статьи 4 Федерального закона установлено, что законодательство Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации основывается на Конституции Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации и состоит из указанного федерального закона и других, регулирующих отношения по использованию информации, федеральных законов. Однако для определения нормотворческих полномочий субъектов Российской Федерации по регулированию вопросов обращения с конфиденциальной информацией необходимо руководствоваться некоторыми иными положениями Федерального закона.

Частью 2 статьи 9 Федерального закона установлена общая обязанность, в соответствии с которой обязательным является соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами. В соответствии с пунктом 7 статьи 2 Федерального закона конфиденциальность информации — это обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя. Соблюдение конфиденциальности информации ограниченного доступа, согласно пункту 2 части 1 статьи 16 Федерального закона, является одной из мер по защите информации.

В соответствии с частью 1 статьи 6 Федерального закона обладателем информации может быть гражданин (физическое лицо), юридическое лицо, Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. А согласно пункту 3 части 4 статьи 6 Федерального закона обладатель информации при осуществлении своих прав обязан ограничивать доступ к информации, если такая обязанность установлена федеральными законами.

Из анализа положений Федерального закона следует, что в целях обеспечения конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами, субъекты Российской Федерации, как обладатели информации, обязаны принимать меры по ограничению доступа к конфиденциальной информации. Представляется, что указанные меры могут включать в себя принятие как организационных мер, направленных на обеспечение конфиденциальности информации ограниченного доступа, так и нормативных правовых актов, регулирующих порядок обращения с конфиденциальной информацией. Например, в положениях об отдельных исполнительных органах государственной власти Иркутской области предусматриваются полномочия указанных органов по обеспечению защиты информации, доступ к которой ограничен [10; 5]. В некоторых субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты о порядке обращения с конфиденциальной информацией.

Между тем для принятия таких нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации необходимо учитывать ряд моментов. Во-первых, указанными нормативными правовыми актами не могут определяться виды информаций, доступ к которым ограничивается, поскольку, согласно пункту 2 статьи 3, части 2 статьи 5 и части 1 статьи 9 Федерального закона, это относится к исключительной компетенции федерального законодателя. Во-вторых, указанными нормативными правовыми актами устанавливаются правила, призванные обеспечить конфиденциальность только той информации, доступ к которой ограничен федеральными законами. В-третьих, указанные нормативные правовые акты распространяются только на информацию, обладателем которой является субъект Российской Федерации. Фактически, это информация, которая создается и обрабатывается в государственных органах субъектов Российской Федерации. В-четвертых, указанными нормативными правовыми актами не может регулироваться порядок передачи конфиденциальных документов третьим лицам (например, органам прокуратуры, органам внутренних дел и т. п.), поскольку такой порядок предоставления документов, независимо от того, информацию какого характера они содержат, устанавливается федеральным законодательством, и субъекты Российской Федерации нормотворческими полномочиями в данной сфере не наделены.

Следует отметить, что лишь в отдельных субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, регулирующие вопросы обращения с конфиденциальной ин-

формацией. При этом, с точки зрения субъекта принятия, указанные нормативные правовые акты, как правило, принимаются либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации [7; 8; 9; 21; 27; 28], либо отдельными исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации [2; 3; 13; 14; 16; 18; 23; 22; 25; 26; 29]. В редких случаях нормативные правовые акты по вопросам обращения с конфиденциальной информацией принимаются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации [11; 17; 20; 24].

Таким образом, можно сделать вывод, что вопросы обращения с конфиденциальной информацией регулируются только в рамках деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом отдельные нормативные правовые акты также распространяются на конфиденциальную информацию, которая обрабатывается в учреждениях, подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации [9; 21; 28].

С точки зрения круга регулируемых отношений можно делать вывод, что многие из указанных выше нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации регулируют порядок обращения с конфиденциальной информацией комплексно. При этом в некоторых случаях регламентации подлежат отдельные аспекты обращения с конфиденциальной информацией [28; 29], а также вопросы обращения с конкретным видом конфиденциальной информации [16].

В целях обеспечения конфиденциальности информации ограниченного доступа нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о порядке обращения с конфиденциальной информацией регулируются следующие основные вопросы: обязанности должностных лиц по защите конфиденциальной информации; порядок учета, хранения и передачи конфиденциальной информации; порядок регистрации документов конфиденциального характера; порядок подготовки, изготовления, снятия копий с документов конфиденциального характера; порядок хранения, пересылки и уничтожения документов конфиденциального характера; контроль за соблюдением порядка обращения с конфиденциальной информацией; ответственность за разглашение конфиденциальной информации.

Одной из основных мер по обеспечению защиты конфиденциальной информации является присвоение документам грифа (отметки) ограничения доступа к такой информации. Система грифования документов позволяет четко организовать работу с документами и, в частности, сформировать систему доступа к документам, содержащим конфиденциальную информацию, хотя и не гарантирует сохранение конфиденциальности такой информации.

Так в большинстве случаев нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации предусматривается введение единого грифа ограничения доступа для всех видов конфиденциальной информации, который, как правило, имеет название «Для служебного пользования» или «ДСП» [7; 8; 21]. Лишь в Еврейской автономной области предусматривается использование двух грифов («Для служебного пользования» и «Конфиденциально») [9], а в Кабардино-Балкарской Республике — четыре грифа («Строго конфиденциально», «Конфиденциально», «ДСП», «ДСП-Т») [26].

Соответственно, в большинстве случаев в субъектах Российской Федерации устанавливается единый правовой режим для всех видов конфиденциальной информации, и лишь в отдельных случаях он дифференцируется в зависимости от присвоенного грифа ограничения доступа. Вместе с тем необходимо учитывать, что согласно Федеральному закону ограничение доступа к информации устанавливается только федеральными законами.

Таким образом, факт отнесения тех или иных сведений к информации конфиденциального характера определяется не путем присвоения грифа соответствующему документу, а в силу прямого указания федерального закона. Независимо от наличия или отсутствия грифа ограничения доступа к конфиденциальной информации органы государственной власти субъектов Российской Федерации, как обладатели информации, обязаны принимать меры по защите таких сведений. Проставление грифа в данном случае будет выступать только техническим средством наглядной индивидуализации документов, содержащих конфиденциальную информацию. Возможно поэтому практика принятия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок обращения с конфиденциальной информацией, не нашла своего широкого распространения.

Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации предусматривает-

ся, что необходимость проставления на документах и право снятия грифа (пометки) определяются его исполнителем и подтверждаются должностным лицом, подписывающим или утверждающим документ, который несет ответственность за обоснованность принятого решения [7; 9]. Однако указанное правовое регулирование может привести к тому, что грифы могут быть ошибочно проставлены на документах, которые не содержат конфиденциальные сведения, либо, наоборот, не будут проставлены на документах конфиденциального характера. Поскольку режим обработки и доступа к документам будет зависеть от факта наличия или отсутствия на них указанных грифов, это может повлечь нарушение права на доступ к информации либо распространение информации ограниченного доступа.

Представляется, что во всех случаях обработки информации на предмет наличия в ней конфиденциальной информации необходимо руководствоваться не столько формальным критерием наличия соответствующего грифа, сколько содержательным критерием наличия в документе информации конфиденциального характера.

Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации позволяет выделить и иные недостатки существующего правового регулирования порядка обращения с конфиденциальной информацией. В частности, в указанных актах не определяется круг (перечень видов) документов, на которые будет распространяться требование о присвоении грифа ограничения доступа к информации, в том числе с точки зрения их происхождения. Например, должны ли присваиваться грифы ограничения доступа на заявлениях государственных гражданских служащих и иных документах кадрового делопроизводства, которые содержат конфиденциальную информацию (персональные данные). Кроме того, правила оформления отдельных документов регулируются федеральным законодательством, которым не предусмотрено проставление грифов (например, трудовые книжки государственных гражданских служащих и работников органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Таким образом, представляется необходимым в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации определять конкретные перечни документов конфиденциального характера, на которые будет распространяться требование о присвоении грифа ограничения доступа, а также перечни документов конфиденциального характера, на которых указанные грифы проставляться не будут. В противном случае это может привести к необоснованному усложнению режима обработки и доступа к документам, содержащим отдельные сведения конфиденциального характера. Сложность ситуации состоит в том, что разнообразие документов в документообороте, с точки зрения их происхождения и содержания, неизбежно будет порождать случаи, в которых необходимость присвоения того или иного грифа будет неочевидной.

Следует отметить, что правовое регулирование порядка обращения с конфиденциальной информацией в субъектах Российской Федерации сопряжено с различными правовыми и организационными проблемами, которые требуют разрешения, основываясь на комплексном, последовательном регулировании процедур работы с документами конфиденциального характера.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. — 1993. — 25 дек.

2. О введении в действие документов, регламентирующих мероприятия по защите информации ограниченного доступа, обрабатываемой в комитете здравоохранения Волгоградской области : приказ комитета здравоохранения Волгоградской области от 19 мая 2015 г. № 1603 // Волгоградская правда. — 2015. — 27 мая.

3. О защите конфиденциальной информации в Министерстве земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан : приказ Минземимущества Республики Башкортостан от 28 февраля 2013 г. № 464 // Республика Башкортостан. — 2013. — 1 нояб.

4. О коммерческой тайне : федер. закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 32. — Ст. 3283.

5. О министерстве экономического развития Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 25 ноября 2014 г. № 589-пп // Областная. — 2014. — 26 нояб.

6. О персональных данных : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 31 (1 ч.). — Ст. 3451.

7. О порядке обращения со служебной информацией ограниченного доступа в исполнительных органах государственной власти Республики Адыгея : постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 17 апреля 2008 г. № 66 // Собрание законодательства Республики Адыгея. — 2008. — № 4.

8. О порядке обращения со служебными сведениями ограниченного доступа в исполнительных органах государственной власти Тверской области : постановление администрации Тверской области от 2 декабря 2004 г. № 234-па // Тверская жизнь. — 2004 — 10 дек.

9. О Порядке работы со сведениями конфиденциального характера в аппарате губернатора и правительства Еврейской автономной области, органах исполнительной власти Еврейской автономной области, формируемых правительством Еврейской автономной области : постановление губернатора Еврейской автономной области от 24 октября 2014 г. № 355 // СПС «КонсультантПлюс».

10. О службе записи актов гражданского состояния Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 29 декабря 2009 г. № 397/176-пп // Областная. — 2010. — 17 февр.

11. Об автоматизированной системе обработки конфиденциальной информации Волгоградской области : постановление Губернатора Волгоградской области от 17 апреля 2015 г. № 334 // Волгоградская правда. — 2015. — 29 апр.

12. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 31 (1 ч.). — Ст. 3448.

13. Об обеспечении информационной безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах Министерства труда и социального развития Кабардино-Балкарской Республики : приказ Минтрудсоцразвития Кабардино-Балкарской Республики от 13 мая 2013 г. № 72-П // СПС «КонсультантПлюс».

14. Об обращении со служебной информацией ограниченного распространения в Министерстве здравоохранения Челябинской области : приказ Министерства здравоохранения Челябинской области от 5 ноября 2015 г. № 1634/1 // СПС «КонсультантПлюс».

15. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

16. Об организации деятельности по обеспечению конфиденциальности документированной информации государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования в Республике Хакасия : приказ Минобрнауки Республики Хакасия от 24 января 2012 г. № 100-66 // Хакасия. — 2012. — 3 марта.

17. Об организации работы с персональными данными, обработке и защите конфиденциальной информации в автоматизированных информационных системах администрации Костромской области : постановление Губернатора Костромской области от 6 февраля 2012 г. № 25 // СП — нормативные документы. — 2012. — 10 февр.

18. Об организационных мерах защиты информации, в отношении которой установлено требование об обеспечении ее конфиденциальности : приказ Аппарата Правительства Пермского края от 24 июля 2015 г. № СЭД-01-40-44 // СПС «КонсультантПлюс».

19. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6724.

20. Об утверждении Положения о контроле состояния защиты информации ограниченного доступа в органах исполнительной власти Волгоградской области от технических разведок и от ее утечки по техническим каналам : постановление Главы Администрации Волгоградской области от 25 октября 2007 г. № 1839 // // СПС «КонсультантПлюс».

21. Об утверждении Положения о порядке обращения с информацией ограниченного доступа в исполнительных органах государственной власти Московской области, государственных органах и государственных учреждениях Московской области : постановление Правительства Московской области от 27 ноября 2002 г. № 573/46 // Информационный вестник Правительства Московской области. — 2002. — № 12.

22. Об утверждении Положения о порядке обращения с конфиденциальной информацией и мерах по обеспечению ее защиты и сохранности в Архивной службе Кабардино-Балкарской Республики : приказ Архивной службы Кабардино-Балкарской Республики от 31 мая 2016 г. № 41 // СПС «КонсультантПлюс».

23. Об утверждении Положения о порядке обращения с конфиденциальной информацией и мерах по обеспечению ее защиты и сохранности в Министерстве экономического развития Кабардино-Балкар-

ской Республики : приказ Минэкономразвития Кабардино-Балкарской Республики от 3 июля 2015 г. № 50 // СПС «КонсультантПлюс».

24. Об утверждении Положения о порядке обращения с конфиденциальной информацией и мерах по обеспечению ее защиты и сохранности в Правительстве Хабаровского края : постановление Губернатора Хабаровского края от 27 января 2011 г. № 5 // Собрание законодательства Хабаровского края. — 2011. — № 1 (102).

25. Об утверждении Положения о порядке организации и проведения работ по защите конфиденциальной информации в Государственном комитете Республики Башкортостан по жилищному и строительному надзору : приказ Госкомитета Республики Башкортостан по жилищному и строительному надзору от 28 сентября 2015 г. № 733 // СПС «КонсультантПлюс».

26. Об утверждении Положения о порядке организации проведения работ по защите конфиденциальной информации в Министерстве образования, науки и по делам молодежи Кабардино-Балкарской Республики : приказ Минобрнауки Кабардино-Балкарской Республики от 16 декабря 2015 г. № 1143 // СПС «КонсультантПлюс».

27. Об утверждении Положения о порядке организации и проведения работ по обработке и защите конфиденциальной информации : постановление администрации Тамбовской области от 7 марта 2014 г. № 256 // СПС «КонсультантПлюс».

28. Об утверждении Положения о системе технической защиты информации ограниченного доступа в органах исполнительной власти Смоленской области и подведомственных им учреждениях : постановление Администрации Смоленской области от 18 июня 2009 г. № 337 // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. — 2009. — № 7 (ч. III). — С. 175.

29. Об утверждении Регламента учета, использования и хранения машинных носителей, в том числе имеющих архитектуру RAID-массива, содержащих информацию ограниченного доступа, в Министерстве территориального развития Пермского края : приказ Министерства территориального развития Пермского края от 22 августа 2014 г. № СЭД-53-03.15-76 // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. — 2014. — № 34.

ББК 67.401.115

Е.В. Катрич

Правотворческая компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования вопросов организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом

В статье представлен анализ региональных законов в сфере регулирования вопросов организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным и городским наземным электрическим транспортом. Исследованы различные подходы к регулированию рассматриваемого вопроса, сформулированы выводы и рекомендации.

Ключевые слова: *транспортное обслуживание населения; компетенция органов государственной власти; регулярные перевозки.*

Организация транспортного обслуживания населения является одним из социально значимых направлений государственной транспортной политики Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (далее — субъекты РФ).

В развитие 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» [11] (далее — Федеральный закон № 220-ФЗ) в субъектах РФ проведена значительная работа по реализации законотворческих полномочий субъектов РФ в соответствующей сфере общественных отношений.

Для полного и всестороннего анализа региональных законов в сфере регулирования вопросов организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным и городским наземным электрическим транспортом представляется важным исследовать правовые подходы к реализации субъектами РФ предоставленных им полномочий.

Конституцией Российской Федерации [1] установлено, что в ведении Российской Федерации находится федеральный транспорт (пункт «и» статьи 71). Статья 73 Конституции Российской Федерации предусматривает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ последние обладают всей полнотой государственной власти. Таким образом, вопросы организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным транспортом могут регулироваться, в том числе, законами субъектов РФ.

В соответствии с подпунктом 12 пункта 2 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» [10] (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ) вопросы организации транспортного обслуживания населения воздушным, водным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, осуществления регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси относятся к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Федеральный закон № 220-ФЗ регулирует отношения по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, в том числе отношения, связанные с установлением, изменением, отменой маршрутов регулярных перевозок, допуском юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению регулярных перевозок, использованием для осуществления регулярных перевозок объектов транспортной инфраструктуры, а также с организацией контроля за осуществлением регулярных перевозок.

Частью 2 статьи 2 Федерального закона № 220-ФЗ установлено, что отношения по организации регулярных перевозок, не урегулированные федеральными нормативными правовыми актами, регулируются законами и (или) иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В зависимости от специфики определения в региональных законах компетенции органов власти при регулировании вопросов организации регулярных перевозок пассажиров и багажа можно выделить несколько подходов к правовому регулированию данного вопроса.

Согласно *первому подходу* в региональных законах о транспортном обслуживании населения содержатся отдельные статьи, устанавливающие полномочия органов государственной власти в сфере транспортного обслуживания населения. При этом отдельно определяются полномочия законодательных органов, высших исполнительных органов и уполномоченного органа в сфере регулярных пассажирских перевозок [16; 17; 34; 38; 39; 40].

Второй подход характеризуется тем, что в ряде субъектов РФ статьи, регулирующие полномочия органов государственной власти в сфере транспортного обслуживания населения, сгруппированы в отдельную главу [14, глава II; 2, глава III; 27, глава 2; 8, глава 2; 29, глава 2; 30, глава 2; 9, глава 2; 31, глава 2; 32, глава 2; 6, глава 2; 33, глава III].

Третий подход используется лишь в нескольких субъектах РФ и заключается в отсутствии в региональных законах отдельных статей, разграничивающих компетенцию органов государственной власти в сфере организации транспортного обслуживания населения. Конкретные полномочия определены в различных статьях соответствующего закона [23; 24; 25; 36; 37].

Четвертый подход также применяется в отдельных региональных законах — в них определены полномочия в рассматриваемой сфере только для исполнительных органов государственной власти [19; 20; 21; 22; 26].

Согласно *пятому подходу* в отдельных регионах приняты специальные законы, регулирующие вопросы разграничения компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления муниципальных образований соответствующего субъекта РФ [3; 4].

В соответствии с *шестым подходом* в региональных законах имеется отдельная статья, посвященная полномочиям органов местного самоуправления в сфере организации транспортного обслуживания населения [2, статья 9; 8, статья 7.1; 9, статья 7; 12, статья 8; 15, статья 4; 18, статья 3; 20, статья 4; 28, статья 6; 31, статья 9].

Что касается непосредственно самих полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере организации транспортного обслуживания населения, то, как уже отмечалось выше, Федеральный закон № 220-ФЗ устанавливает, что отношения по организации регулярных перевозок, не урегулированные федеральными нормативными правовыми актами, регулируются законами и (или) иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Таким образом, часть 2 статьи 2 Федерального закона № 220-ФЗ закрепляет за законодательными (представительными) органами субъектов РФ полномочие по принятию законов в рассматриваемой сфере.

Помимо этого Федеральный закон № 220-ФЗ определяет ряд полномочий уполномоченного органа:

1) ведение реестра межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок, а также ведение реестра смежных межрегиональных маршрутов регулярных перевозок (устанавливаются соглашением об организации регулярных перевозок между субъектами РФ, в границах которых проходят данные маршруты) (части 2, 3 статьи 25);

2) оформление, переоформление свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок (статья 27);

3) оформление, переоформление карты маршрута регулярных перевозок (статья 28);

4) контроль за выполнением иных, не указанных в части 1 статьи 35 Федерального закона № 220-ФЗ, условий государственного контракта или свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок (статья 35).

Проведенный анализ регионального законодательства показал, что законами субъектов РФ устанавливаются следующие типичные полномочия органов государственной власти в сфере организации транспортного обслуживания населения.

К полномочиям законодательных органов субъектов РФ в рассматриваемой сфере относятся:

1) принятие законов, регулирующих отношения по организации транспортного обслуживания населения;

2) осуществление контроля за соблюдением и исполнением указанных законов.

К полномочиям высшего исполнительного органа субъекта РФ отнесены:

1) принятие нормативных правовых актов в пределах своей компетенции в сфере организации транспортного обслуживания населения;

2) участие в реализации государственной политики в сфере организации транспортного обслуживания населения;

3) разработка и реализация (участие в реализации) региональных программ в сфере организации транспортного обслуживания населения;

4) осуществление мониторинга и прогнозирования состояния транспортного обслуживания населения в целях определения потребности населения в регулярных перевозках;

5) определение уполномоченного органа по осуществлению функций по организации транспортного обслуживания населения;

6) установление порядка подготовки документа планирования регулярных перевозок, а также утверждение указанного документа;

7) утверждение порядка установления, изменения, отмены маршрутов регулярных перевозок;

8) установление порядка ведения реестра маршрутов регулярных перевозок, внесения изменений в указанный реестр;

9) установление требований к экологическим характеристикам транспортных средств, которые предполагается использовать для осуществления регулярных перевозок;

10) установление шкалы для оценки критериев, применяемых при оценке и сопоставлении заявок на участие в открытом конкурсе на право получения свидетельства об осуществлении перевозок по маршрутам регулярных перевозок;

11) установление порядка согласования мест посадки и высадки (остановочных пунктов) пассажиров при осуществлении перевозок пассажиров и багажа по заказу между поселениями в соответствии с частью 1 статьи 38 Федерального закона № 220-ФЗ;

12) разработка методики расчета и порядка возмещения из регионального бюджета расходов перевозчиков, связанных с перевозкой пассажиров, имеющих льготы на проезд.

Законами субъектов РФ также определяются *полномочия уполномоченного органа* по осуществлению функций по организации перевозок пассажиров и багажа, к которым относятся:

1) установление, изменение, отмена маршрутов регулярных перевозок;

2) проведение открытых конкурсов на право осуществления перевозок по регулярным маршрутам;

3) выдача и переоформление свидетельства об осуществлении перевозок по маршрутам регулярных перевозок, осуществление контроля за соблюдением условий указанного свидетельства;

4) выдача и переоформление карты маршрутов регулярных перевозок;

5) ведение реестра маршрутов регулярных перевозок.

Отдельно следует отметить Закон Амурской области «О полномочиях органов государственной власти области в сфере организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом на территории Амурской области» [5] и Закон Волгоградской области «Об отдельных вопросах орга-

низации регулярных перевозок по межмуниципальным и муниципальным маршрутам регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным и городским наземным электрическим транспортом в Волгоградской области» [35], в которых определяются полномочия высшего должностного лица субъекта РФ. Так, в Амурской области губернатор области определяет орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять функции по организации регулярных перевозок. В Волгоградской области к полномочиям губернатора области относятся организация взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, общественными объединениями, а также осуществление иных полномочий в соответствии с федеральным и областным законодательством.

Следует обратить особое внимание на Закон Республики Мордовия «О разграничении полномочий органов государственной власти Республики Мордовия в области организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Республики Мордовия» [7]. Статьей 2 данного закона определяются полномочия законодательного органа республики. Однако полномочия, закрепленные в пунктах 1 и 3 статьи 2 закона, относятся к компетенции исполнительного органа государственного органа. Таким образом, анализируемый закон нуждается в приведении в соответствие с Федеральным законом № 220-ФЗ.

Каждый из рассмотренных подходов имеет право на существование при условии соблюдения предписаний Федерального закона № 220-ФЗ. При этом представляется необходимым четко разграничить полномочия в сфере транспортного обслуживания, в первую очередь, между высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, на который возложены функции регионального уполномоченного органа. Данный аспект имеет практическое значение с точки зрения определения органа, который будет обеспечивать в развитие регионального закона подзаконное регулирование вопросов транспортного обслуживания. Не менее важным для решения в соответствующем региональном законе является вопрос о том, какие государственные полномочия будут передаваться для реализации на уровень муниципальных образований.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 9. — Ст. 851.

2. 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 www.pravo.gov.ru, 15.08.2016.

3. О перераспределении полномочий по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по регулируемым тарифам между органами местного самоуправления и органами государственной власти Кемеровской области : закон Кемеровской области от 2 ноября 2016 г. № 77-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 03.11.2016.

4. О перераспределении полномочий по организации транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района, в границах городского округа, городского и сельского поселения Новгородской области между органами местного самоуправления Новгородской области и органами государственной власти Новгородской области : обл. закон Новгородской области от 27 октября 2014 г. № 646-ОЗ (в ред. от 29 августа 2016 г.) // Новгородские ведомости. — 2014. — № 18; 2016. — № 9.

5. О полномочиях органов государственной власти области в сфере организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом на территории Амурской области : закон Амурской области от 5 февраля 2016 г. № 645-ОЗ // Амурская правда. — 2016. — № 15.

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.) // Ульяновская правда. — 2007. — № 105; 2016. — № 14.

7. О разграничении полномочий органов государственной власти Республики Мордовия в области организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Республики Мордовия : закон Республики Мордовия от 17 августа 2016 г. № 70-З // Известия Мордовии. — 2016. — № 91-41.

8. 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 www.pravo.gov.ru, 31.12.2015.

9. 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.

10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005; 2016. — № 27 (ч. I). — Ст. 4231.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. 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.

21. 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.

22. Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом общего пользования в городе Севастополе : закон города Севастополя от 29 мая 2015 г. № 147-ЗС // Севастопольские известия. — 2015. — № 46-47.

23. 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.

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

25. 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.

26. 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.

27. 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.

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

29. 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.

30. 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.

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. Об отдельных вопросах организации регулярных перевозок по межмуниципальным и муниципальным маршрутам регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным и городским наземным электрическим транспортом в Волгоградской области : закон Волгоградской области от 29 декабря 2015 г. № 230-ОД // Волгоградская правда. — 2015. — № 194-сп.

36. 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.

37. 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.

38. 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 www.pravo.gov.ru, 15.04.2016.

39. 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.

40. 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.

ББК 67.91

Р.М. Халафян, кандидат юридических наук

Использование международных норм в качестве средства обеспечения правового качества нормативных правовых актов Российской Федерации

В статье рассматривается влияние международных актов на разработку и совершенствование федерального законодательства. Обращение к отдельным примерам применения международного права позволяет выявить некоторые специфические черты, присущие российской практике в рассматриваемой сфере. Допускается возможность международного права среди прочего выступать критерием оценки качества правового акта, а также подчеркивается значимость реализации международных норм при регулировании общественных отношений.

Ключевые слова: *имплементация международного права; нормативный правовой акт; субъекты Российской Федерации; правоприменение.*

Этапным моментом национально-правовой имплементации международного права стало включение в Конституцию Российской Федерации 1993 года положения о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (часть 4 статьи 15). Подобный шаг позволил четче отразить место международного права в отечественной правовой системе и создать правовую основу для более широкого применения международных норм.

Во внутригосударственной реализации международного права участвует широкий круг субъектов, среди которых особое значение вполне заслуженно отводится правоприменительным органам власти, прежде всего судам [4]. Благодаря их усилиям становится возможным непосредственное регулирование общественных отношений на основе и с учетом международных стандартов, а также совершенствование, развитие содержания российского права.

Подобное влияние международных норм на национальное законодательство проявляется различным образом (например, при определении понятий, используемых в правовом акте, через толкование, конкретизацию правовых норм, восполнение или преодоление пробелов в праве), что имеет место как на стадии его разработки, так и в ходе непосредственного применения. В этой связи представляет интерес обращение к отдельным примерам российской практики, иллюстрирующим воздействие положений международных актов, прежде всего, на принятие правовых актов.

Данный аспект национально-правовой имплементации международного права, касающийся не столько нормативных условий действия договорных и иных международных актов, сколько их непосредственного влияния на содержание внутреннего права, не всегда подробно освещается в отечественной юридической литературе, хотя и бывает предметом специального изучения [5].

При этом следует помнить, что с точки зрения международного права государства обычно свободны относительно того, каким образом они будут выполнять свои международные обязательства; выбор между прямым восприятием и применением международного права или его трансформацией в национальное право посредством статута представляет собой маловажный вопрос, точно так же как выбор между различными формами законодательства, общего права или административного действия как средства для приведения в действие международных обязательств [44, p. 83—84].

Эффективная реализация правовых предписаний в значительной степени предопределена качеством нормативного правового акта, его актуальностью и полнотой регулирования. Представляется совершенно справедливым мнение, согласно которому «от правотворческого процесса, особенно на стадии выявления потребности в правовом регулировании, определения его характера и содержания, в значительной мере зависит «качество» правовой нормы, ее обоснованность, соответствие основным социальным целям, степень ее воздействия на поведение субъектов правового регулирования и эффективность» [8, с. 7—8].

Условием национально-правовой реализации международного права является, в частности, создание нормативных предпосылок действия его норм. По утверждению И.Н. Барцица, «предназначение института включения международно-правовых норм в национальные правовые системы заключается в том, что государство должно создать необходимые правовые условия для реализации взятых на себя международных обязательств» [1, с. 202].

Основными способами согласования международного и национального права, как правило, признаются *отсылка* и *инкорпорация* [7, с. 56—74]. При отсылочном способе происходит санкционирование применения международного права посредством специальных норм, содержащихся в конституции и иных правовых актах, а в случае принятия новых, изменения или отмены действующих норм национального права для обеспечения имплементации международного права следует вести речь об инкорпорации как способе согласования международного и внутреннего права. В отечественной правовой системе происходит сочетание указанных способов.

Действующие нормативные правовые акты содержат различные по своему характеру положения, предусматривающие возможность реализации международного права органами власти, физическими и юридическими лицами. При этом в федеральном законодательстве содержатся ***отсылки к международным нормам и актам,*** которые не ограничиваются общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации [2, с. 253—271]. В результате перечень международных актов, используемых в отечественной правовой системе, становится более широким, а внутригосударственная практика — разнообразнее.

Так, согласно пункту 2 части 4 статьи 37 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» стандарт медицинской помощи разрабатывается в соответствии с номенклатурой медицинских услуг и включает в себя усредненные показатели частоты предоставления и кратности применения зарегистрированных на территории Российской Федерации лекарственных препаратов (с указанием средних доз) в соответствии с инструкцией по применению лекарственного препарата и фармакотерапевтической группой по анатомо-терапевтическо-химической классификации, *рекомендованной Всемирной организацией здравоохранения* (здесь и далее курсив мой. — *Р.Х.*) [33].

Вместе с тем отдельные формулировки федерального законодательства могут вызвать определенные затруднения. К примеру, Федеральный закон от 6 апреля 2011 года «Об электронной подписи» содержит статью 7 «Признание электронных подписей, созданных в соответствии с нормами иностранного права и *международными стандартами*» [40]. В соответствии с абзацем седьмым пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 18 июля 1999 года № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» одним из основных принципов формирования государственной политики в области экспортного контроля является гармонизация процедур и правил экспортного контроля *с общепризнанными международными нормами и практикой* [39].

Исходя из содержания приведенных ссылок к общепризнанным нормам и практике, международным стандартам, для правоприменителей может оказаться неясным, какие международные документы отражают эти нормы и какие акты следует относить к числу международных стандартов. В результате потребуется проведение дополнительной работы для реализации названных положений.

Одним из наиболее значимых способов влияния международного права на национальное право является ***разработка нормативных правовых актов,*** в ходе которой воспринимаются конкретные положения или реализовываются общие подходы, сформулированные в международных документах. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, международно-правовым нормам «присуща большая степень своего рода нормативной концентрации. Нормы-дефиниции, нормы-принципы, нормы-цели, коллизионные нормы, презумпции дают нормативную ориентацию национальным нормам, задавая

направление регулирования. Международные нормы влияют преимущественно на диспозицию национальных норм. Выбор конкретных регуляторов остается за национальным законодателем» [42].

Примером того, как международное право способствует принятию нормативных правовых актов, является Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 126-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с присоединением Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей» [9].

В пояснительной записке к проекту указанного федерального закона обращалось внимание на то, что «Конвенция о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей» 1980 года (далее — Конвенция) вступила в силу на территории Российской Федерации 1 октября 2011 года и направлена на обеспечение незамедлительного возвращения детей, в нарушение прав опеки перемещенных в любое из договаривающихся государств либо удерживаемых в любом из этих государств, а также на обеспечение того, чтобы права опеки и доступа, предусмотренные законодательством одного договаривающегося государства, эффективно соблюдались в других договаривающихся государствах.

При этом особо подчеркивалось, что дела по искам о возвращении ребенка на основании Конвенции или осуществлении на ее основании прав доступа обладают существенной сложностью и спецификой. По этой причине судам предстоит непосредственно применять отдельные нормы Конвенции, а также принимать во внимание иностранное законодательство, судебные или административные решения. Кроме того, разработчики законопроекта учитывали, что во все большем количестве решений по делам, связанным с Конвенцией, Европейский суд по правам человека поддерживает претензии в адрес государств, которые не приложили необходимых усилий для оперативного и эффективного рассмотрения дел об осуществлении права родителя на возвращение ребенка.

В этой связи в целях предотвращения подобных ситуаций в практике Российской Федерации было реализовано предложение дополнить Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации главой, определяющей процессуальные особенности их рассмотрения и разрешения (в настоящее время — глава 22^2 Кодекса «Производство по рассмотрению заявлений о возвращении ребенка или об осуществлении в отношении ребенка прав доступа на основании международного договора Российской Федерации»). В результате предусматриваемые законопроектом меры будут способствовать надлежащему исполнению договорных обязательств, качественному и быстрому рассмотрению дел, основанных на Конвенции, и предотвращению подачи заявлений в Европейский суд по правам человека.

В российской правотворческой практике также встречаются случаи, когда в отсутствие необходимого нормативного регулирования интерес для разработчиков представляет следование международным документам, которые для Российской Федерации не являются юридически обязательными.

В качестве подобного примера приведем Федеральный закон от 3 ноября 2015 года № 297-ФЗ «О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации» [32]. Указанный федеральный закон основывается на «Конвенции Организации Объединенных Наций о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности» 2004 года, в которой воплощена несвойственная отечественному процессуальному законодательству концепция ограниченного юрисдикционного иммунитета.

Данная Конвенция была подписана Правительством Российской Федерации в 2006 году, однако по настоящее время не ратифицирована Российской Федерацией и поэтому, согласно Конституции Российской Федерации и действующему федеральному законодательству, не является международным договором Российской Федерации. Следовательно, по общему правилу, соблюдение указанного соглашения юридически не обязательно.

Тем не менее принятие Федерального закона «О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации» [10] способствует имплементации в российское законодательство современной международной практики, в связи с чем внесены соответствующие изменения в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.

На необходимость использования международно-правовых норм указывается в специальных правовых актах, устанавливающих

требования к порядку разработки проектов законов.

Так, в соответствии с Основными требованиями к концепции и разработке проектов федеральных законов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 года № 576, концепция законопроекта представляет собой документ, в котором должны быть определены, в частности, общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений *с приложением анализа действующих в этой сфере нормативных правовых актов Российской Федерации, Договора о Евразийском экономическом союзе и иных международных договоров Российской Федерации*. При этом указываются пробелы и противоречия в действующем законодательстве, наличие устаревших норм права, фактически утративших силу, а также неэффективных положений, не имеющих должного механизма реализации, рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков правового регулирования. Общая характеристика состояния правового регулирования должна также содержать *анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики*, а также результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований [37, абзац третий пункта 3].

В соответствии с подпунктом «б» пункта 27 Положения о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 года № 389, в Правительство для рассмотрения представляются законопроект и, в частности, пояснительная записка, содержащая изложение предмета законодательного регулирования, основной идеи законопроекта и информацию *о соответствии законопроекта положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации* [14].

Разработке нормативных правовых актов, соответствующих вышестоящим нормативным правовым актам и отвечающих уровню развития общественных отношений в конкретных сферах, способствует осуществляемый органами государственной власти ***мониторинг правоприменения***, при котором определенная роль отведена и международным нормам.

В соответствии с пунктом 8 Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694, при осуществлении мониторинга правоприменения для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации обобщается, анализируется и оценивается информация о практике их применения, в частности, по таким показателям, как искажение смысла положений федерального закона и (или) актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также решений Конституционного Суда Российской Федерации и *постановлений Европейского Суда по правам человека* при принятии нормативного правового акта; несоответствие нормативного правового акта Российской Федерации *международным обязательствам Российской Федерации* [36, подпункты «г» и «д» пункта 8].

В данном случае искажение смысла правовой позиции Европейского Суда по правам человека, содержащейся в соответствующем постановлении данного Суда, очевидно, следует рассматривать как нарушение норм европейского права. Представляется, что в данном случае можно использовать по аналогии разъяснения, данные Верховным Судом Российской Федерации применительно к международному праву. По мнению Верховного Суда, неправильное применение нормы международного права может иметь место в случаях, когда судом не была применена норма международного права, подлежащая применению, или, напротив, суд применил норму международного права, которая не подлежала применению, либо когда судом было дано неправильное толкование нормы международного права [30].

В Методике мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции, разработанной Министерством юстиции Российской Федерации, говорится, в частности, что нормативный правовой акт Российской Федерации следует оценивать на предмет установления его соответствия или несоответствия федеральному законодательству и международному договору, соблюдения международных обязательств. Согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы [6].

Вместе с тем с точки зрения международного права использование категории *международное обязательство* наряду с международными договорами расширяет перечень международных документов, на соответствие которым федеральным ведомством рекомендовано осуществлять проверку законодательства, поскольку международные обязательства могут вытекать не только из конвенционных норм, но и односторонних актов, влекущих юридические последствия, и реализуемых в российской практике международных политических актов [35]. Это в очередной раз свидетельствует о необходимости тщательного подхода к употребляемой в правовых актах терминологии, в том числе имеющих международную специфику.

Использование в нормативном правовом акте ***терминологии,*** исключающей возможность различного толкования, является одним из показателей качества правового акта.

Вместе с тем имеют место случаи, когда термины, используемые в нормативном правовом акте, не всегда разъяснены во внутреннем праве. В соответствии с частью 3 статьи 32 Федерального закона от 29 июня 2015 года № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» международное и региональное сотрудничество в сфере стандартизации осуществляется в рамках деятельности международных и региональных организаций по стандартизации на основе международного многостороннего и двустороннего сотрудничества, а также в рамках международных договоров или *меморандумов о взаимопонимании* [31].

В то же время ни указанный Федеральный закон, ни действующее федеральное законодательство не содержат дефиниции понятия «меморандум о взаимопонимании». Между тем меморандум о взаимопонимании обладает иной природой, чем международный договор, порядок заключения, выполнения и прекращения действия которого установлен в Федеральном законе от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» [12].

В определенной степени снимает указанную проблему Положение о подготовке и подписании международных межправительственных актов, не являющихся международными договорами Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2003 года № 79. В соответствии с ним подобные международные акты принимаются от имени Правительства Российской Федерации с правительствами иностранных государств либо с международными организациями или их органами международных межправительственных актов, не являющихся международными договорами Российской Федерации. Международные акты составляются, как правило, в форме деклараций, *меморандумов*, совместных заявлений, планов и программ сотрудничества. При этом названное Положение не распространяется на акты международных организаций, межправительственных комиссий и иных международных органов [38].

Обеспечение качественного содержания нормативных правовых актов обычно связывается с соблюдением ряда требований, осуществляемых на стадии разработки соответствующих проектов. Однако ***нормы международного права могут не только обусловливать их наличие и содержание, но и выступать своеобразным критерием оценки, а также ориентиром для последующего развития***. Подобные качества международного права заметно проявляются в правоприменительном процессе.

В практике Конституционного Суда Российской Федерации распространены случаи, когда Суд подтверждает *соответствие* федерального законодательства не только Конституции Российской Федерации, но и международным договорам Российской Федерации и иным международным актам**.** Следовательно, международно-правовой аспект присутствует при разрешении Конституционным Судом и другими высшими судами многих других дел, предметом которых не являются сами международные договоры [43, с. 245].

Например, в Определении Конституционного Суда от 25 февраля 2016 года № 435-О заявитель оспаривал конституционность статей 228 и 229[1] Уголовного кодекса Российской Федерации, ссылаясь на то, что они позволяют привлекать лицо, приобретшее наркотическое средство через интернет-магазин, к уголовной ответственности дважды за одно и то же деяние, признавая это лицо, не покидавшее территорию Российской Федерации, исполнителем контрабанды, признаки которой не отвечают требованию правовой определенности, поскольку допускают назначение несоразмерного наказания за такое деяние. Рассматривая дело, Конституционный Суд указал на то, что положения Федерального закона от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» корреспондируют «Единой конвенции о наркотических средствах» 1961 года (с учетом Протокола 1972 года), «Конвенции о борьбе против незаконного

оборота наркотических средств и психотропных веществ» 1988 года, «Таможенному кодексу Таможенного союза», «Всемирной почтовой конвенции» 2012 года [34].

В постановлении от 4 октября 2016 года № 18-П предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации было положение Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя», предусматривающее в качестве специального условия признания гражданина Украины (лица без гражданства) гражданином Российской Федерации факт его постоянного проживания на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя с 18 марта 2014 года. Однако Суд пришел к выводу, что подобное регулирование отвечает требованиям Конституции Российской Федерации и предписаниям международно-правовых актов, в частности, Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 55/153 от 12 декабря 2000 года «Гражданство физических лиц в связи с правопреемством государств» (статья 5) и Европейской конвенции о гражданстве (пункт 2 статьи 18). Следует отметить, что в основу упомянутой резолюции Генеральной Ассамблеи ООН был положен проект статей Комиссии международного права ООН «Гражданство физических лиц в связи с правопреемством государств», разработанный с учетом современной международной практики и представленный на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН в 1999 году [41]

Меры, направленные на подготовку качественных нормативных правовых актов, предпринимаются и на региональном уровне. В частности, некоторые законы субъектов Российской Федерации о правовых актах субъекта предусматривают ***приведение принимаемых на их территории правовых актов в соответствие с международным правом***. Данная цель достигается в форме:

а) требования к содержанию нормативного правового акта [22, статья 15; 19, статья 10; 23, статья 3];

б) специального принципа правотворчества [26, статья 2; 27, статья 2];

в) элемента правовой экспертизы проектов правовых актов, заключений на законопроект [26, статья 14; 27, статья 21; 3, статья 28; 18, статья 2];

г) положения о приоритетной юридической силе международного договора Российской Федерации, если нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные в таком международном договоре [11, часть 8 статьи 6; 29, часть 5 статьи 6; 28, часть 2 статьи 7; 20, статья 48]. Стоит отметить, что закрепление подобной нормы представляется весьма дискуссионным.

Вместе с тем субъекты Российской Федерации не всегда последовательны в данной сфере. Например, в ряде регионов приняты законодательные акты о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов региональных органов государственной власти. При этом лишь отдельными субъектами Российской Федерации предусмотрена проверка соблюдения постановлений Европейского Суда по правам человека и (или) международных обязательств Российской Федерации [15, пункты 4 и 5 части 1 статьи 14; 17, подпункт 4 пункта 5 статьи 10; 16, подпункты «к», «л» пункта 2 части 1 статьи 8], несмотря на то, что согласно пункту «о» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Нормативные правовые акты подзаконного характера, непосредственно предусматривающие перечень организационных мер, направленных на повышение качества нормативных правовых актов органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, к сожалению, могут не содержать упоминания о международном праве. Повышение качества правовых актов в таком случае связывается с соблюдением процедуры разработки проектов правовых актов, их соответствием региональному и федеральному законодательству, устранением коррупциогенных факторов, а также с отменой устаревших положений, мониторингом правоприменения и т. п. [13; 24; 25].

Использование международного права при разработке и применении нормативных правовых актов отражает значимость его норм в правовом регулировании внутригосударственных общественных отношений, а также свидетельствует об их имплементации в правовую систему страны.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Барциц И.Н.* Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. — М. : Изд-во МГУ, 2000.

2. *Игнатенко Г.В.* Новые кодексы Российской Федерации: опыт комплексной международно-правовой экспертизы // Международное право и внутригосударственное право: проблемы сопряженности и взаимодействия : сб. науч. публикаций за сорок лет (1972—2011 годы). — М. : Норма : ИНФРА-М, 2012.

3. Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24 февраля 2009 г. № 25-ОЗ (в ред. от 7 ноября 2016 г.) // Ведомости. — 2009. — 27 февр.; 2016. — 11 нояб.

4. *Лукашук И.И.* Международное право в судах государств. — СПб. : Россия-Нева, 1993.

5. Международное право и национальное законодательство / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М. : Эксмо, 2009.

6. Методика мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции (разработана Минюстом России). Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

7. *Мюллерсон Р.А.* Соотношение международного и национального права. — М. : Междунар. отношения, 1982.

8. Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р.О. Халфина. — М. : Наука, 1981.

9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с присоединением Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей : федер. закон от 5 мая 2014 г. № 126-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 19. — Ст. 2331.

10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации» : федер. закон от 29 декабря 2015 г. № 393-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2016. — № 1 (ч. I). — Ст. 13.

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

12. О международных договорах Российской Федерации : федер. закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 29. — Ст. 2757; 2014. — № 11. — Ст. 1094.

13. О мерах по повышению качества нормативных правовых актов : распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 6 февраля 2012 г. № 4-рп (в ред. от 29 февраля 2012 г.) Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

14. О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 389 (в ред. от 25 июля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 19. — Ст. 2346; 2015. — № 31. — Ст. 4692.

15. О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области : закон Воронежской области от 24 января 2011 года № 16-ОЗ (в ред. от 1 ноября 2011 г.) // Собрание законодательства Воронежской области. — 2011. — № 1. — Ст. 16.

16. О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Республике Хакасия : закон Республики Хакасия от 9 июня 2012 г. № 49-ЗРХ // Вестник Хакасии. — 2012. — 19 июня.

17. О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Калужской области : закон Калужской области от 28 марта 2013 г. № 407-ОЗ // Весть документы. — 2013. — 5 апр.

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

19. О нормативных правовых актах Ненецкого автономного округа : закон Ненецкого автономного округа от 3 февраля 2006 г. № 673-ОЗ (в ред. от 11 марта 2016 г.) // Няръяна Вындер. — 2006. — 10 февр.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 15.03.2016.

20. О нормативных правовых актах Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 г. № 42-з (в ред. от 23 мая 2016 г.) // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. — 1996. — № 11 (53). — Ст. 762; 2016. — № 17 (527). — Ст. 809.

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

22. О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа — Югры : закон Ханты-Мансийского автономного округа от 25 февраля 2003 г. № 14-оз (в ред. от 7 сентября 2016 г.) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. — 2003. — № 2. — Ст. 103; 2016. — № 9. — Ст. 984.

23. О нормативных правовых актах Челябинской области : закон Челябинской области от 30 мая 2002 г. № 87-ЗО (в ред. от 6 апреля 2016 г.) // Южноуральская панорама. — 2002. — 15 июня; 2016. — 16 апреля (спецвыпуск № 10).

24. О повышении качества правовых актов Курганской области, их проектов : указ Губернатора Курганской области от 7 июля 2015 г. № 173. Документ опубликован не был // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

25. О повышении качества правотворческой деятельности органов исполнительной власти области : постановление администрации Тамбовской области от 19 апреля 2007 г. № 418 (в ред. от 8 декабря 2015 г.) // Тамбовская жизнь. — 2007. — 27 апр.; сайт сетевого издания «Тамбовская жизнь» www.tamlife.ru, 09.12.2015.

26. О правовых актах города Москвы : закон г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 (в ред. от 25 июня 2014 г.) // Ведомости Московской городской Думы. — 2009. — № 8. — Ст. 214; 2014. — № 9. — Ст. 242.

27. О правовых актах города Севастополя : закон города Севастополя от 29 сентября 2015 г. № 185-ЗС // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя http://sevzakon.ru, 29.09.2015.

28. О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края : закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ (в ред. от 29 апреля 2016 г.) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. — 1995. — № 3; Официальный сайт администрации Краснодарского края http://admkrai.krasnodar.ru, 29.04.2016.

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

30. О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 (в ред. от 5 марта 2013 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2003. — № 12; 2013. — № 5.

31. О стандартизации в Российской Федерации : федер. закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 27. — Ст. 3953; 2016. — № 27 (ч. I). — Ст. 4229.

32. О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации : федер. закон от 3 ноября 2015 г. № 297-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 45. — Ст. 6198.

33. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6724; 2016. — № 27 (ч. I). — Ст. 4219.

34. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Молчанова Николая Борисовича на нарушение его конституционных прав статьями 228 и 229[1] Уголовного кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2016 г. № 435-О. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

35. Об усилении контроля за экспортом отдельных видов ядерных установок, оборудования и технологий : постановление Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2009 г. № 992 (в ред. от 27 декабря 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 50. — Ст. 6100; 2012. — № 2. — Ст. 282.

36. Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 35. — Ст. 5081.

37. Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов : постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 (в ред. от 13 марта 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 32. — Ст. 3335; 2015. — № 12. — Ст. 1758.

38. Об утверждении Положения о подготовке и подписании международных межправительственных актов, не являющихся международными договорами Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2003 г. № 79 // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 7. — Ст. 647.

39. Об экспортном контроле : федер. закон от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 30. — Ст. 3774; 2015. — № 29 (ч. I). — Ст. 4342.

40. Об электронной подписи : федер. закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 15. — Ст. 2036; 2016. — № 26 (ч. I). — Ст. 3889.

41. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» в связи с жалобой А.Г. Оленева» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 октября 2016 г. № 18-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2016. — № 6.

42. *Тихомиров Ю.А.* Международно-правовые акты: природа и способы влияния // Журнал российского права. — 2002. — № 1.

43. *Эбзеев Б.С.* Введение в Конституцию России : монография. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2013.

44. Oppenheim's International Law (9th edition) : Volume 1 Peace / Ed. by Sir Robert Jennings QC, Sir Arthur Watts KCMG QC. — Oxford : Oxford University Press, 2008.

ББК 67.022.16

Ю.П. Цвиркун

О научно-правовой экспертизе административных регламентов по предоставлению муниципальных услуг в процессе распоряжения органами местного самоуправления земельными участками

В статье представлен анализ типичных недостатков административных регламентов по предоставлению муниципальных услуг в сфере распоряжения органами местного самоуправления земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, и земельными участками, собственность на которые не разграничена, а также предлагаются способы их устранения.

Ключевые слова: *правовое качество; научно-правовая экспертиза; антикоррупционная экспертиза; административный регламент; муниципальная услуга; земельные участки.*

Научно-правовая экспертиза нормативных правовых актов является одним из важных способов обеспечения их правового качества. Она позволяет определить наличие правовой основы для разработки нормативного правового акта, компетенции принявшего его органа, соответствие формы нормативного правового акта законодательству, а также выявить различного рода дефекты нормативного правового акта и коррупциогенные факторы.

Научно-правовая экспертиза административных регламентов предоставления государственных или муниципальных услуг — нормативных правовых актов, устанавливающих порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги (пункт 4 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [9] (далее — Федеральный закон № 210-ФЗ) — также направлена и на повышение эффективности нормотворческой деятельности органов, предоставляющих государственные или муниципальные услуги, и создание оптимальных условий для реализации прав или законных интересов заявителей.

Как следует из пунктов 1 и 2 статьи 2 Федерального закона № 210-ФЗ, государственная или муниципальная услуга представляет собой деятельность по реализации функций органов, предоставляющих государственные или муниципальные услуги, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных полномочий.

Ввиду того, что существует большое число таких функций, для исследования была выбрана область общественных отношений, связанных с распоряжением органами местного самоуправления земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, и земельными участками, собственность на которые не разграничена.

Представляется, что правовому качеству нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в указанной сфере, следует уделять особое внимание, поскольку, как отмечается, земельные отношения являются одними из самых сложных [11, с. 38], а потому их правовое регулирование должно быть наиболее полным и непротиворечивым.

Выбор же муниципальных нормативных правовых актов связан, прежде всего, с тем, что именно на уровне местного самоуправления формируется наибольшее количество дефектных норм [2, с. 62].

Анализ административных регламентов органов местного самоуправления муниципаль-

ных образований Иркутской области по предоставлению муниципальных услуг в процессе распоряжения органами местного самоуправления земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, и земельными участками, собственность на которые не разграничена (далее — регламенты), позволил прийти к выводу о наличии в регламентах следующих недостатков.

Одним из важнейших и необходимых элементов проведения научно-правовой экспертизы нормативных правовых актов является определение наличия компетенции органа, принявшего нормативный правовой акт.

Однако нередко определение наличия компетенции органа местного самоуправления, принявшего регламент, затрудняется тем, что в регламенте отсутствует указание на форму собственности земельных участков, распоряжение которыми осуществляется в соответствии с регламентом. Между тем согласно пункту 2 статьи 11 Земельного кодекса Российской Федерации [3] (далее — ЗК РФ), пункту 2 статьи 3^3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [5] к полномочиям органов местного самоуправления относится осуществление управления и распоряжения земельными участками, находящимися в *муниципальной собственности*, а также предоставление земельных участков, *государственная собственность на которые не разграничена*.

Таким образом, разработчикам регламентов следует обращать на это внимание и не допускать наличия подобных недостатков.

Другим наиболее распространенным дефектом регламентов является несоответствие отдельных их положений федеральному и региональному законодательству. Так, зачастую круг заявителей, перечни документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, основания для отказа в предоставлении муниципальной услуги не соответствуют ЗК РФ, иным нормативным правовым актам Российской Федерации (например, Приказу Министерства экономического развития Российской Федерации от 12 января 2015 года № 1 «Об утверждении перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов» [10]), нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (например, Закону Иркутской области от 28 декабря 2015 года № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» [4]).

Однако в соответствии с пунктом 4 статьи 2 ЗК РФ органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права, *на основании и во исполнение* ЗК РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Из этого следует, что несоответствие отдельных положений регламентов федеральному и региональному законодательству недопустимо.

Говоря о недостатках регламентов, нельзя не отметить наличие практически во всех регламентах коррупциогенных факторов — положений нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положений, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающих условия для проявления коррупции (часть 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [7]).

Чаще всего в регламентах выявляются такие коррупциогенные факторы, как широта дискреционных полномочий (подпункт «а» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 [8] (далее — методика проведения антикоррупционной экспертизы), определение компетенции по формуле «вправе» (подпункт «б» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы), отсутствие или неполнота административных процедур (подпункт «ж» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы), нормативные коллизии (подпункт «и» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы).

По большей части широта дискреционных полномочий выражается в регламентах в отсутствии или неопределенности сроков. О неопределенности установленных регламентами

сроков свидетельствует, по нашему мнению, отсутствие начальных моментов исчисления сроков совершения административных действий, отсутствие указания на способ исчисления срока совершения административных действий в календарных или рабочих днях, чередование в положениях регламентов рабочих и календарных дней при установлении сроков совершения административных действий.

Следует отметить, что отсутствие указания на способ исчисления срока совершения административных действий в календарных или рабочих днях в регламентах иногда бывает связано с необходимостью воспроизведения положений нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальной услуги, содержащих соответствующие сроки без указания на способ их исчисления в календарных или рабочих днях. Так, в ЗК РФ предусматриваются исчисляемые в *днях* сроки рассмотрения заявлений о предварительном согласовании предоставления земельного участка (пункт 7 статьи 39[1]5 ЗК РФ), о предоставлении земельного участка (пункт 5 статьи 39[1]7 ЗК РФ), совершения действий в случае поступления заявления гражданина о предварительном согласовании предоставления земельного участка или о предоставлении земельного участка для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, заявления гражданина или крестьянского (фермерского) хозяйства о предварительном согласовании предоставления земельного участка или о предоставлении земельного участка для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности (пункт 1 статьи 39[1]8 ЗК РФ) и т. д.

Представляется, что в данном случае допустимо считать, что сроки совершения административных действий в регламентах установлены.

Дополнительно к указанию на способ исчисления срока совершения административных действий в календарных или рабочих днях отметим, что, по мнению ряда авторов, если такое указание отсутствует, то в соответствии с общими правилами гражданского законодательства об исчислении сроков стоит принимать во внимание календарную продолжительность срока [12] либо, если характер исчисления сроков не установлен законодательством или вышестоящим правовым актом, он определяется в пользу лица, чье право реализуется [1, с. 35].

Вероятно, с указанными небесспорными точками зрения можно согласиться. Однако в целях единообразного применения регламентов предпочтительнее указывать на способ исчисления сроков административных действий в календарных днях.

Такой коррупциогенный фактор, как «отсутствие или неполнота административных процедур», выражается в регламентах в отсутствии порядка совершения органами местного самоуправления области определенных действий либо одного из элементов такого порядка. Например, определяется состав только тех административных действий, которые выполняются в случае обращения заявителя с заявлением и прилагаемыми к нему документами лично, несмотря на то, что предусматриваются и иные способы поступления заявления и прилагаемых к нему документов (через организации почтовой связи, в электронной форме), описания административных процедур, установленных регламентами, не содержат обязательные элементы, предусмотренные правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 [6] (далее — Правила), которые рекомендованы для использования при разработке соответствующих муниципальных правовых актов, не определяется способ направления документов.

О наличии в регламентах такого коррупциогенного фактора, как «нормативные коллизии», свидетельствуют противоречия между положениями регламентов, устанавливающими перечень документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, и соответствующим перечнем, который содержится в форме заявления о предоставлении муниципальной услуги, сроки, основания, условия совершения органами местного самоуправления области (их должностными лицами) определенных действий, а также другие противоречия, в том числе внутренние, между положениями регламентов, создающие для органов местного самоуправления области (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Таким образом, органам местного самоуправления при разработке регламентов в целях недопущения в них коррупциогенных факторов необходимо использовать методику проведения антикоррупционной экспертизы.

К существенному недостатку регламентов, по нашему мнению, следует отнести несоответствие их структуры Правилам, которое выражается в отсутствии необходимых разделов и подразделов регламентов (пункты 12—15, 18, 19 Правил), а также нарушении их последовательности.

В регламентах также в большом количестве допускаются различного рода технические ошибки, несомненно, оказывающие влияние на качество регламентов, к которым можно отнести: отсутствие единого подхода к наименованию муниципальной услуги, ее результата, дублирование положений регламентов, несоответствие блок-схемы предоставления муниципальной услуги установленному перечню административных процедур. Кроме того, встречаются ошибки орфографического, синтаксического и пунктуационного характера.

В этой связи хотелось бы обратить внимание также на соблюдение правил юридической техники при разработке регламентов и на необходимость проведения тщательной работы с текстами регламентов, направленной на устранение орфографических и пунктуационных ошибок, исправление недостатков смыслового и стилистического характера.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что значительную озабоченность вызывают следующие моменты:

— отсутствие указания на форму собственности земельных участков, распоряжение которыми осуществляется в соответствии с регламентами;

— несоответствие отдельных положений регламентов федеральному и региональному законодательству;

— наличие в регламентах коррупциогенных факторов;

— несоответствие структуры регламентов Правилам;

— наличие технических ошибок, ошибок орфографического, синтаксического и пунктуационного характера.

Представляется, что учет указанных недостатков муниципального правового регулирования органами местного самоуправления (а также иными разработчиками регламентов) позитивно отразится на повышении качества подготавливаемых ими регламентов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алешкова Н.П.* Широта дискреционных полномочий как наиболее распространенный коррупциогенный фактор нормативных правовых актов // Муниципальное право. — 2012. — № 3. — С. 35—39.

2. *Дымберова Э.Д.* Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов: состояние и поиск путей совершенствования // Журнал российского права. — 2014. — № 9. — С. 62—68.

3. Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147; 2016. — № 27 (ч. II). — Ст. 4306.

4. О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан : закон Иркутской области от 28 декабря 2015 г. № 146-ОЗ // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. — 2016. — № 34.

5. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4148; 2016. — № 27 (ч. II). — Ст. 4306.

6. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 23 января 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 22. — Ст. 3169; 2014. — № 5. — Ст. 506.

7. 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.

8. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (в ред. от 18 июля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 10. — Ст. 1084; 2015. — № 30. — Ст. 4604.

9. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 31. — Ст. 4179; 2016. — № 27 (ч. II). — Ст. 4294.

10. Об утверждении перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 12 января 2015 г. № 1 (в ред. от 10 февраля 2016 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 28.02.2015; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2016. — № 15.

11. *Савилов М.Г.* Некоторые проблемы развития рынка земли в России // Правовые вопросы недвижимости. — 2014. — № 1. — С. 38—40.

12. *Смушкин А.Б.* Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

ББК 67.401

В.Е. Подшивалов, кандидат юридических наук

Правовой статус административных комиссий в субъекте Российской Федерации

В статье рассматривается порядок реализации полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по созданию коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации. С учетом опыта правового регулирования данных отношений в различных субъектах Российской Федерации предлагается модельный акт, комплексно регулирующий вопросы правового статуса административных комиссий и ее членов, порядок создания и упразднения, организации деятельности административных комиссий в субъекте Российской Федерации.

Ключевые слова: *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; производство по делам об административных правонарушениях; коллегиальный орган для привлечения к административной ответственности; административная комиссия; правовой статус; состав; персональный состав; срок полномочий; обеспечение деятельности; наделение отдельными государственными полномочиями.*

Согласно Конституции Российской Федерации (пункты «б» и «к» статьи 72) защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, а также административное, административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) определяет, что к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, в частности, относятся установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определение подведомственности соответствующих дел об административных правонарушениях и организация производства по указанным делам (часть 1 статьи 1.3^{1}). Субъекты Российской Федерации создают административные комиссии, иные коллегиальные органы в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации (пункт 5 части 1 статьи 1.3^{1}, часть 2 статьи 22.1 КоАП РФ). Последнее полномочие также предусмотрено подпунктом 24^{1} пункта 2 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».

Таким образом, федеральными нормативными правовыми актами предусмотрена возможность создания данных коллегиальных органов и определена единственная цель их деятельности, а содержательное регулирование иных вопросов, относящихся к данным органам, не производится. К таким не урегулированным федеральными нормативными правовыми актами отношениям относятся: система административных комиссий, условия и порядок их создания и упразднения, срок полномочий, численность членов, порядок определения персонального состава, организация и обеспечение деятельности административных комиссий и другие. Указанные отношения могут быть урегулированы законами субъекта Российской Федерации в соответст-

вии с пунктом 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», т. е. в порядке опережающего правового регулирования.

Законы об административных комиссиях приняты и действуют в более чем 70 субъектах Российской Федерации. Их анализ приводит к выводам, во-первых, об отсутствии единообразного подхода к реализации соответствующих правотворческих полномочий в различных субъектах Российской Федерации, а во-вторых, об определенной фрагментарности правового регулирования, в наиболее выраженных случаях приводящей к наличию многочисленных пробелов в законодательном регулировании. Кроме того, получила широкое распространение практика наделения отдельными государственными полномочиями, предусмотренными законами субъектов Российской Федерации об административных комиссиях, органов местного самоуправления городских округов, муниципальных районов, что требует выполнения специфических требований к структуре и содержанию законодательного акта.

Для повышения качества правотворческой деятельности и в конечном счете эффективного осуществления административно-юрисдикционной деятельности в субъектах Российской Федерации представляется полезной разработка модельного закона субъекта Российской Федерации, который комплексно, с необходимой полнотой предложит вариант правового регулирования статуса, системы, порядка создания и деятельности и иных вопросов, касающихся административных комиссий в субъекте Российской Федерации.

Прилагаемый модельный закон субъекта Российской Федерации «Об административных комиссиях в субъекте Российской Федерации» (далее — модельный закон) разработан для выполнения данной задачи и учитывает нижеследующее.

1. Административные комиссии характеризуются в федеральном законодательстве как коллегиальные органы в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации. Они не отнесены ни к органам государственной власти, ни в целом к государственным органам субъекта Российской Федерации. Вместе с тем выполняемые ими функции позволяют говорить о них как об элементе осуществления государственной власти в субъекте Российской Федерации, что в конечном счете может выражаться в правоограничениях, налагаемых на лицо, совершившее административное правонарушение. Данные обстоятельства концептуально сближают необходимое правовое регулирование правового статуса, формирования и деятельности административных комиссий с органами государственной власти и иными государственными органами.

Между тем представляются излишними наделение административных комиссий статусами государственного органа, юридического лица, получателя бюджетных средств, включение решений административных комиссий в систему правовых актов субъекта Российской Федерации, придание деятельности членов административных комиссий таких характеристик, которые повлекут необходимость осуществления этой деятельности на должностях государственной гражданской службы, муниципальной службы или в рамках иной трудовой деятельности (за исключением, возможно, ответственного секретаря административной комиссии) и т. п. Законотворческая практика субъектов Российской Федерации отражает баланс между государственной и общественной составляющими в деятельности административных комиссий, и аналогичный подход реализован в модельном законе.

2. В модельном законе последовательно отграничиваются правоотношения, касающиеся порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе вопросы подведомственности и порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях, регулируемые КоАП РФ, и правоотношения по иным вопросам организации и деятельности административных комиссий. Лишь последняя группа вопросов может регулироваться законами субъектов Российской Федерации и, соответственно, находит свое место в содержании модельного закона. Например, предусмотренное в части 5 статьи 12 модельного закона правило о том, что решения административной комиссии принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов административной комиссии, причем в случае равенства голосов, поданных «за» и «против», голос председателя административной комиссии (председательствующего на заседании) является решающим, — относится исключительно к голосованию по во-

просам организации деятельности административной комиссии, т. е. за пределами вопросов производства по делам об административных правонарушениях.

3. Одним из основных требований к административным комиссиям является наличие четкой законодательной и организационной основы их деятельности, обеспечивающей законность их создания и упразднения, формирования (определения персонального состава) административных комиссий, а также процедурная законность их деятельности.

Вышеизложенные требования должны быть не только фактически соблюдаемыми, но и проверяемыми в случае возникновения необходимости. Поэтому в модельном законе предлагается комплекс направленных на это мер, в частности, предусмотрено официальное опубликование правовых актов о создании, упразднении административных комиссий, о назначении членов административных комиссий и прекращении их полномочий, издание подзаконных актов, регламентирующих организацию деятельности административных комиссий, определен порядок реализации функций председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря административной комиссии в случае временного отсутствия соответствующих лиц и другие меры.

Эти же требования приводят к целесообразности основного правового регулирования отношений по поводу организации и деятельности административных комиссий именно на законодательном уровне. В модельном законе отсылки к подзаконным актам, имеющим нормативный характер, помещены в тех случаях, когда такой подзаконный акт устанавливает административную процедуру (например, порядок объявления о приеме предложений по кандидатурам членов административной комиссии, порядок приема указанных предложений и их рассмотрения, порядок досрочного прекращения полномочий члена административной комиссии) и (или) требуется учет каких-либо организационных особенностей, характерных для некоторых административных комиссий (например, порядок деятельности административных комиссий). С учетом возможности дальнейшего наделения соответствующими правотворческими полномочиями органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации данные отсылки обеспечивают необходимую гибкость итогового правового регулирования в частных вопросах.

4. Законодательство субъекта Российской Федерации, в том числе устанавливающее административную ответственность, распространяется на всю территорию субъекта Российской Федерации. По общему правилу, установленному в части 1 статьи 29.5 КоАП РФ, дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. Кроме того, предусмотренная КоАП РФ процедура производства по делам об административных правонарушениях предполагает личное участие в заседании членов административной комиссии, свидетелей и иных участников производства по указанным делам, а также соответствующие гарантии для лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. В то же время привлечение к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации, является общей и единственной целью деятельности всех административных комиссий.

В совокупности данные обстоятельства приводят к тому, что система административных комиссий, как представляется, должна характеризоваться одноуровневостью и территориальной распределенностью административных комиссий. В модельном законе предполагается возможность создания значительного числа административных комиссий с учетом административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, границ муниципальных образований субъекта Российской Федерации, транспортной доступности населенных пунктов, численности населения, проживающего на соответствующей территории, и иных обстоятельств (статья 5). Однако, в отличие от традиционной системы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, не предусмотрено создание административной комиссии, возглавляющей систему административных комиссий в субъекте Российской Федерации и выполняющей организационно-контрольные функции и функции методического обеспечения деятельности нижестоящих комиссий. Данные функции возложены на уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (статьи 16, 17 модельного закона).

5. Модельный закон в соответствии с законотворческой практикой многих субъектов Российской Федерации предусматривает, что один из членов административной комиссии — ответственный секретарь — может осуществлять свои функции на постоянной (штатной)

основе, т. е. осуществлять данную деятельность как основную и приносящую постоянный доход. Такой ответственный секретарь может в полной мере обеспечивать ведение делопроизводства в административной комиссии, подготовку ее заседаний и решать другие важнейшие организационные задачи.

Однако административная комиссия не является юридическим лицом, государственным либо муниципальным органом, поэтому ее председатель не может выступать работодателем в трудовых отношениях, представителем нанимателя в отношениях по государственной гражданской службе либо представителем нанимателя (работодателем) в отношениях по муниципальной службе. Исполнение функций ответственного секретаря на постоянной (штатной) основе в действительности возможно лишь как выполнение данных функций лицом, поступившим на службу или принятым на работу в уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (или с учетом наделения соответствующими отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации — в орган местного самоуправления) с возложением на указанное лицо должностных (служебных) обязанностей, соответствующих функциям ответственного секретаря административной комиссии. Данное организационное решение порождает некоторые практические проблемы, на решение которых направлены специальные нормы модельного закона (часть 4 статьи 7, части 3, 4 статьи 10). Речь идет о моменте и основаниях возникновения и прекращения его полномочий как ответственного секретаря административной комиссии, осуществляющего свои функции на постоянной (штатной) основе, и как соответствующего работника, государственного или муниципального служащего.

Очевидно, что в состав административной комиссии в качестве ответственного секретаря, осуществляющего функции на постоянной (штатной) основе, необходимо назначать лицо, уже состоящее в соответствующих отношениях с органом государственной власти или органом местного самоуправления. В таком случае необходимые конкурсные процедуры должны быть проведены с учетом всех требований, предъявляемых к нему как к работнику, государственному или муниципальному служащему, но также — и как к ответственному секретарю административной комиссии (статья 8 модельного закона), причем данные требования в их совокупности должны быть заранее предусмотрены в должностной инструкции (должностном регламенте). При этом по общему правилу не совпадают день замещения работником, государственным или муниципальным служащим соответствующей должности и день начала осуществления им полномочий ответственного секретаря административной комиссии.

Другой задачей, которая требует своего решения, является синхронизация реализации и прекращения полномочий одного и того же лица как ответственного секретаря административной комиссии, осуществляющего свои функции на постоянной (штатной) основе, и как работника, государственного гражданского служащего или муниципального служащего.

Поскольку основания прекращения статуса работника, государственного гражданского служащего, муниципального служащего исчерпывающим образом урегулированы соответственно Трудовым кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», иными федеральными законами, прекращение полномочий ответственного секретаря административной комиссии, осуществляющего функции на постоянной (штатной) основе, само по себе не может повлечь прекращение статуса соответствующего лица как работника, государственного или муниципального служащего. Данный вопрос не может быть урегулирован нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и поэтому не нашел своего отражения в тексте модельного закона. Частичное решение обозначенной проблемы может быть предложено в виде заключения срочного трудового договора или соответственно срочного служебного контракта на период полномочий лица как ответственного секретаря административной комиссии, если данная возможность в конкретном случае допускается Трудовым кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами. Напротив, установление оснований прекращения полномочий члена административной комиссии, в том числе ответственного секретаря административной комиссии, осуществляющего функции на постоянной (штатной) основе, находится в компетенции законодателя субъекта Россий-

ской Федерации, поэтому модельным законом предусмотрены прекращение полномочий члена административной комиссии в связи с истечением срока полномочий самой комиссии (часть 2 статьи 10), в связи с упразднением административной комиссии (часть 2 статьи 4, пункт 9 части 3 статьи 10), иные основания досрочного прекращения полномочий члена административной комиссии (пункты 1–8 части 3 статьи 10). Сверх того, для ответственного секретаря административной комиссии, осуществляющего функции на постоянной (штатной) основе, сформулированы дополнительные основания для досрочного прекращения его полномочий, отражающие его двойной статус как члена административной комиссии и работника, государственного гражданского служащего или муниципального служащего.

Пункт 1 части 4 статьи 10 модельного закона является основанием для прекращения полномочий ответственного секретаря административной комиссии в случае его освобождения от соответствующей должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, перевода (увольнения) с должности муниципальной службы, иной должности. В приведенной формулировке учтены самые разнообразные основания прекращения деятельности конкретного лица (увольнение, перевод на другую должность и др.).

Согласно пункту 2 части 4 статьи 10 модельного закона полномочия ответственного секретаря административной комиссии прекращаются в случае предоставления ему в установленном порядке отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, иных отпусков продолжительностью более четырех месяцев. Эта формулировка логически взаимосвязана с частью 2 статьи 15 модельного закона, определяющей порядок исполнения функций ответственного секретаря в случае его временного отсутствия, например, ежегодного отпуска. Кроме того, в сочетании с пунктом 1 части 4 статьи 10 модельного закона она позволяет согласовать правовое регулирование с установленными трудовым законодательством гарантиями сохранения места работы (должности) по окончании отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, а именно позволяет принять на работу на соответствующий период и возложить функции ответственного секретаря на другое лицо, а по возвращении основного ответственного секретаря из длительного отсутствия — прекратить полномочия этого другого лица, уволив его в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о государственной и муниципальной службе или переведя его на иную должность, и вновь включить прежнего ответственного секретаря в состав административной комиссии.

6. Статья 18 модельного закона регулирует особенности реализации закона в случае наделения органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями. Включение ее в модельный закон обусловлено соображениями методического характера, хотя и может вызвать справедливые сомнения в части уместности соответствующего правового регулирования именно в данном законе, а не в законе субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями. Авторы модельного закона стремились показать, какими именно полномочиями органов государственной власти субъекта Российской Федерации из числа предусмотренных модельным законом возможно и целесообразно наделить органы местного самоуправления. С учетом реализации данной задачи формировалась структура модельного закона и формулировались его отдельные положения. Так, каждое полномочие, которым предполагается наделение органов местного самоуправления, помещено в самостоятельную структурную единицу модельного закона, а собственно полномочие содержит указание на орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный изначально на его реализацию.

7. Содержание переходных положений к модельному закону продиктовано результатами сопоставления его требований с содержанием типичного закона субъекта Российской Федерации об административных комиссиях. Во всех случаях принятия нового закона субъекта Российской Федерации на основе представленного модельного закона необходимо сформировать переходные положения сообразно действительным различиям между прежним и новым правовым регулированием в конкретном субъекте Российской Федерации.

Многие из вышеперечисленных проблем

могли бы быть решены посредством установления основ организации и деятельности административных комиссий федеральным законом, как это сделано в отношении комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Более того, соответствующая законодательная инициатива была реализована группой депутатов Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации путем внесения проекта федерального закона № 789820-6 «Об общих принципах организации и деятельности административных комиссий в Российской Федерации», но данный законопроект отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в ноябре 2016 года.

МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЯХ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона

Настоящий Закон в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет правовой статус, порядок создания и упразднения, организацию деятельности административных комиссий в субъекте Российской Федерации (далее — административные комиссии).

Статья 2. Правовой статус административных комиссий

1. Административные комиссии являются постоянно действующими коллегиальными органами по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации и отнесенных к их компетенции.

2. Административные комиссии не являются юридическими лицами.

3. Административные комиссии имеют печати, штампы и бланки со своим наименованием.

Статья 3. Правовые основы деятельности административных комиссий

1. В своей деятельности административные комиссии руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации, иными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

2. Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется административными комиссиями в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Глава 2. ПОРЯДОК СОЗДАНИЯ И УПРАЗДНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ. СТАТУС ЧЛЕНОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ КОМИССИИ

Статья 4. Общие требования к созданию и упразднению административных комиссий

1. Правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации определяются:

1) общее количество административных комиссий в субъекте Российской Федерации;

2) в отношении каждой административной комиссии:

а) наименование;

б) территория, на которую распространяются ее полномочия;

в) количество членов административной комиссии;

г) условия осуществления ответственным секретарем административной комиссии его функций (на постоянной (штатной) основе или на общественных началах);

д) место нахождения административной комиссии.

2. В связи с изменением обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 5 настоящего Закона, с учетом мнения глав городских округов субъекта Российской Федерации, муниципальных районов субъекта Российской

Федерации, на территорию которых распространяются полномочия административной комиссии, административная комиссия может быть упразднена путем издания правового акта высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации о внесении изменений в правовой акт высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренный частью 1 настоящей статьи. Упразднение административной комиссии влечет досрочное прекращение ее полномочий, а также досрочное прекращение полномочий ее членов.

3. Правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, указанные в частях 1, 2 настоящей статьи, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования.

Статья 5. Территория, на которую распространяются полномочия административной комиссии

1. Административные комиссии создаются на территориях городских округов субъекта Российской Федерации и муниципальных районов субъекта Российской Федерации.

На территории городского округа субъекта Российской Федерации, муниципального района субъекта Российской Федерации может быть создано более одной административной комиссии. Допускается создание административной комиссии, полномочия которой распространяются на несколько городских округов субъекта Российской Федерации и (или) муниципальных районов субъекта Российской Федерации.

Глава городского округа субъекта Российской Федерации, муниципального района субъекта Российской Федерации вправе направлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации предложения о количестве административных комиссий, создаваемых на территории соответствующего муниципального образования субъекта Российской Федерации.

2. Территория, на которую распространяются полномочия административной комиссии, определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, границ муниципальных образований субъекта Российской Федерации, транспортной доступности населенных пунктов, численности населения, проживающего на соответствующей территории, и иных обстоятельств.

3. Не допускается образование территории, на которую распространяются полномочия административной комиссии, из частей, не граничащих между собой.

4. Распространение на одну и ту же территорию полномочий двух или более административных комиссий не допускается.

5. Территории, на которые распространяются полномочия административных комиссий, в совокупности должны составлять всю территорию субъекта Российской Федерации.

6. Упразднение административной комиссии влечет отнесение территории, на которую распространяются ее полномочия, к территории (территориям), на которую (которые) распространяются полномочия иной административной комиссии (иных административных комиссий), в соответствии с правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренным частью 2 статьи 4 настоящего Закона.

Статья 6. Срок полномочий административной комиссии

1. Административная комиссия формируется на срок 5 лет.

2. Административная комиссия правомочна приступить к работе, если в ее состав назначено не менее чем две трети от количества ее членов, определенного в соответствии с частью 1 статьи 4, частью 1 статьи 7 настоящего Закона.

3. Срок полномочий административной комиссии нового состава исчисляется со дня проведения ее первого заседания. Первое заседание административной комиссии нового состава проводится не позднее чем на пятнадцатый день со дня назначения ее членов в соответствии с частью 2 настоящей статьи, но не ранее дня истечения срока полномочий административной комиссии предыдущего состава.

Со дня первого заседания административной комиссии нового состава полномочия административной комиссии предыдущего состава прекращаются.

Статья 7. Состав административной комиссии

1. Количество членов административной комиссии определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъек-

та Российской Федерации и может составлять от 5 до 9 человек.

Глава городского округа субъекта Российской Федерации, муниципального района субъекта Российской Федерации вправе направлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации предложения по определению количества членов административных комиссий, создаваемых на территории соответствующего муниципального образования субъекта Российской Федерации.

2. Административная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря и иных членов административной комиссии.

3. Ответственный секретарь административной комиссии в соответствии с правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренным частью 1 статьи 4 настоящего Закона, осуществляет свои функции на постоянной (штатной) основе либо на общественных началах. Председатель, заместитель председателя, иные члены административной комиссии осуществляют свои функции на общественных началах.

4. Ответственный секретарь административной комиссии, осуществляющий свои функции на постоянной (штатной) основе, определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации из состава членов административной комиссии.

Председатель, заместитель председателя, а также ответственный секретарь административной комиссии, осуществляющие свои функции на общественных началах, избираются членами административной комиссии из своего состава в порядке, предусмотренном правовым актом исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее — уполномоченный исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации).

Статья 8. Требования к членам административных комиссий

1. Членами административной комиссии могут быть дееспособные граждане Российской Федерации, достигшие совершеннолетия, не имеющие неснятой и непогашенной судимости и давшие согласие осуществлять полномочия члена соответствующей административной комиссии.

2. Ответственный секретарь административной комиссии, осуществляющий свои функции на постоянной (штатной) основе, помимо соответствия требованиям, установленным частью 1 настоящей статьи, должен иметь юридическое образование.

3. Гражданин Российской Федерации не может являться членом более чем одной административной комиссии одновременно. В случае нарушения данного требования гражданин Российской Федерации считается членом только той административной комиссии, в которую он назначен раньше, а его полномочия в качестве члена иных административных комиссий считаются прекращенными досрочно.

Статья 9. Персональный состав административных комиссий

1. Персональный состав административной комиссии определяется правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее чем за 30 календарных дней до дня истечения срока полномочий административной комиссии предыдущего состава, а в случае определения персонального состава вновь созданной административной комиссии — не позднее чем через один месяц со дня ее создания.

2. Глава муниципального образования субъекта Российской Федерации, на территорию которого распространяются полномочия административной комиссии, вправе направлять предложения по кандидатурам членов административной комиссии.

3. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации дополнительно назначает члена (членов) административной комиссии в случае:

1) если персональный состав административной комиссии определен в количестве членов меньшем, чем предусмотрено правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с подпунктом «в» пункта 2 части 1 статьи 4, частью 1 статьи 7 настоящего Закона, — не позднее чем через один месяц со дня издания правового акта об определении персонального состава административной комиссии;

2) в случае досрочного прекращения полномочий члена административной комиссии

(за исключением случаев упразднения административной комиссии, а также уменьшения числа членов административной комиссии, ранее определенного в соответствии с подпунктом «в» пункта 2 части 1 статьи 4, частью 1 статьи 7 настоящего Закона, в течение срока полномочий административной комиссии) — не позднее чем через один месяц со дня досрочного прекращения полномочий члена административной комиссии;

3) в случае увеличения числа членов административной комиссии, ранее определенного в соответствии с подпунктом «в» пункта 2 части 1 статьи 4, частью 1 статьи 7 настоящего Закона, в течение срока полномочий административной комиссии, — не позднее чем через один месяц со дня изменения числа членов административной комиссии.

4. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает официальное опубликование правовых актов об определении персонального состава административных комиссий, в том числе о внесении изменений в персональный состав административных комиссий. Указанные правовые акты вступают в силу не ранее дня их официального опубликования.

5. Порядок объявления о приеме предложений по кандидатурам членов административной комиссии, порядок приема указанных предложений и их рассмотрения, а также порядок досрочного прекращения полномочий члена административной комиссии определяются правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 10. Срок полномочий члена административной комиссии

1. Полномочия члена административной комиссии начинаются со дня, с которого исчисляется срок полномочий административной комиссии, членом которой он является.

Полномочия члена административной комиссии, назначенного в случаях, предусмотренных частью 3 статьи 9 настоящего Закона, начинаются со дня его назначения, но не ранее дня, с которого исчисляется срок полномочий административной комиссии, членом которой он является.

2. Полномочия члена административной комиссии прекращаются в день прекращения полномочий административной комиссии, членом которой он является.

3. Полномочия члена административной комиссии прекращаются досрочно в следующих случаях:

1) подачи письменного заявления о прекращении своих полномочий;

2) прекращения гражданства Российской Федерации;

3) выявления фактов представления подложных документов или заведомо недостоверных сведений при назначении его членом административной комиссии;

4) вступления в отношении члена административной комиссии в законную силу обвинительного приговора суда;

5) признания его решением суда, вступившим в законную силу, недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или умершим;

6) систематического (более трех раз подряд) уклонения без уважительных причин от участия в заседаниях административной комиссии, при этом уважительными причинами неучастия члена административной комиссии в заседании административной комиссии признаются временная нетрудоспособность, отпуск, командировка, исполнение государственных или общественных обязанностей;

7) его смерти;

8) выявления фактов назначения одного и того же лица членом двух или более административных комиссий одновременно (за исключением полномочий члена административной комиссии, в которую данное лицо назначено раньше);

9) досрочного прекращения полномочий административной комиссии.

4. Полномочия ответственного секретаря административной комиссии, работающего на постоянной (штатной) основе, прекращаются досрочно также в случаях:

1) его освобождения от соответствующей должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, перевода (увольнения) с должности муниципальной службы, иной должности, если исполнение обязанностей ответственного секретаря административной комиссии входило в круг его должностных (служебных) обязанностей по соответствующей должности;

2) предоставления ему в установленном порядке отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, иных отпусков продолжительностью более четырех месяцев, если исполнение обязанностей ответственного сек-

ретаря административной комиссии входит в круг его должностных (служебных) обязанностей по занимаемой им должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, иной должности.

Статья 11. Статус члена административной комиссии

1. При рассмотрении дел об административных правонарушениях члены административной комиссии независимы и подчиняются только закону.

2. Член административной комиссии осуществляет принадлежащие ему права и обязанности только лично. Члены административной комиссии обладают равными правами при рассмотрении дела об административном правонарушении.

3. Член административной комиссии:

1) предварительно (до заседания административной комиссии) знакомится с материалами по вопросам, выносимым на рассмотрение административной комиссии;

2) вправе вносить предложения об отложении рассмотрения вопроса (дела), о запросе дополнительных материалов к нему;

3) участвует в рассмотрении дела об административном правонарушении, в том числе вносит предложения по рассматриваемому делу об административном правонарушении;

4) участвует в голосовании по вопросам, отнесенным к полномочиям административной комиссии, подавая свой голос «за» или «против»;

5) обязан присутствовать на всех заседаниях административной комиссии, о проведении которых он извещен;

6) выполняет поручения председателя административной комиссии по вопросам, отнесенным к компетенции административной комиссии.

4. Член административной комиссии не вправе разглашать сведения конфиденциального характера, ставшие ему известными в связи с рассмотрением дел об административных правонарушениях, а также в связи с решением административной комиссией иных вопросов, отнесенных к ее полномочиям.

Глава 3. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ КОМИССИИ

Статья 12. Заседания административной комиссии

1. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, определение из состава административной комиссии путем голосования уполномоченного лица административной комиссии, осуществляющего полномочие по составлению протокола об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 Кодекса Российской Федерации об административном правонарушениях, а также решение иных вопросов, отнесенных к полномочиям административной комиссии, осуществляется административной комиссией на ее заседаниях.

2. Заседания административной комиссии созываются ее председателем по мере необходимости с учетом соблюдения предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях.

3. Заседание административной комиссии является правомочным, если на нем присутствует большинство от установленного числа членов административной комиссии.

4. Члены административной комиссии заблаговременно извещаются о дате, месте и времени проведения заседания.

5. Постановления и определения по делам об административных правонарушениях принимаются административной комиссией в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 29.10, частью 2 статьи 29.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Решения административной комиссии по вопросам организации ее деятельности принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов административной комиссии. При этом в случае равенства голосов, поданных «за» и «против», голос председателя административной комиссии (председательствующего на заседании) является решающим.

6. Подготовка и проведение заседания административной комиссии осуществляются в порядке, установленном правовым актом уполномоченного исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 13. Функции председателя административной комиссии по организации деятельности административной комиссии

Председатель административной комиссии:

1) осуществляет руководство деятельностью административной комиссии;

2) председательствует на заседаниях административной комиссии и организует ее работу;

3) подписывает решения, принятые на заседаниях административной комиссии, а также протоколы заседаний административной комиссии;

4) представляет административную комиссию в государственных органах, органах местного самоуправления и иных организациях;

5) вносит от имени административной комиссии предложения органам государственной власти, органам местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации по вопросам организации деятельности административной комиссии и по вопросам профилактики административных правонарушений;

6) осуществляет иные функции, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, иными федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации и правовым актом уполномоченного исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 14. Функции заместителя председателя административной комиссии по организации деятельности административной комиссии

Заместитель председателя административной комиссии:

1) выполняет поручения председателя административной комиссии;

2) осуществляет функции председателя административной комиссии в его отсутствие или при невозможности выполнения им своих функций;

3) осуществляет иные функции, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, иными федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации и правовым актом уполномоченного исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 15. Функции ответственного секретаря административной комиссии по организации деятельности административной комиссии

1. Ответственный секретарь административной комиссии:

1) выполняет поручения председателя административной комиссии;

2) принимает меры по организационному обеспечению деятельности административной комиссии;

3) организует предварительную подготовку дела об административном правонарушении к рассмотрению;

4) ведет делопроизводство в административной комиссии;

5) подписывает решения, принятые на заседаниях административной комиссии, а также протоколы заседаний административной комиссии;

6) осуществляет иные функции, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, иными федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации и правовым актом уполномоченного исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. В случае временного отсутствия ответственного секретаря административной комиссии или невозможности осуществления им своих функций осуществление указанных функций может быть временно возложено председателем административной комиссии (а в его отсутствие или при невозможности осуществления им своих функций — заместителем председателя административной комиссии) на иного члена административной комиссии с его согласия.

Статья 16. Правовое регулирование порядка деятельности административных комиссий

Деятельность административных комиссий осуществляется в порядке, установленном правовым актом уполномоченного исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, настоящим Законом и иными законами субъекта Российской Федерации.

Статья 17. Финансовое, материальное, организационное и иное обеспечение деятельности административной комиссии

1. Финансирование расходов, связанных с реализацией административными комиссия-

ми своих полномочий, осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

2. Материальное, организационное и иное обеспечение деятельности административных комиссий осуществляется уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 18. Особенности реализации настоящего Закона в случае наделения органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями

1. В случае наделения в установленном порядке органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями по определению персонального состава административных комиссий местная администрация муниципального образования субъекта Российской Федерации, наделенного государственными полномочиями по определению персонального состава административных комиссий, осуществляет полномочия, предусмотренные абзацем первым части 4 статьи 7, частями 1, 3–5 статьи 9 настоящего Закона.

2. В случае наделения в установленном порядке органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями по материальному, организационному и иному обеспечению деятельности административных комиссий:

1) если правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренным частью 1 статьи 4 настоящего Закона, предусмотрено осуществление функций ответственного секретаря административной комиссии на постоянной (штатной) основе, в местной администрации муниципального образования субъекта Российской Федерации, наделенного государственными полномочиями по обеспечению деятельности административных комиссий, может быть предусмотрена в соответствии с законом субъекта Российской Федерации должность муниципальной службы, иная должность, исполнение должностных (служебных) обязанностей по которой предусматривает осуществление функций ответственного секретаря административной комиссии;

2) местная администрация муниципального образования субъекта Российской Федерации, наделенного государственными полномочиями по обеспечению деятельности административных комиссий, осуществляет в отношении соответствующей административной комиссии (соответствующих административных комиссий) полномочия, предусмотренные частью 6 статьи 12, статьей 16, частью 2 статьи 17 настоящего Закона.

Глава 4. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 19. Вступление в силу настоящего Закона

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

Статья 20. Признание отдельных законов субъекта Российской Федерации утратившими силу

Со дня вступления в силу настоящего Закона признать утратившими силу:

(перечень законов субъекта Российской Федерации или их отдельных положений, признаваемых утратившими силу)

Статья 21. Переходные положения

1. Полномочия административных комиссий, сформированных до дня вступления в силу настоящего Закона, сохраняются до истечения срока, на который соответствующие административные комиссии были сформированы, за исключением случая упразднения административной комиссии в порядке, предусмотренном настоящим Законом.

2. Персональный состав административных комиссий, сформированных до дня вступления в силу настоящего Закона, сохраняется до истечения срока, на который соответствующие административные комиссии были сформированы, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий членов административных комиссий в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Законом. Внесение изменений в состав указанных административных комиссий осуществляется в соответствии с настоящим Законом.

Высшее должностное лицо
субъекта Российской Федерации
(руководитель высшего исполнительного
органа государственной власти
субъекта Российской Федерации)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Катрич Елена Викторовна — старший научный сотрудник отдела конституционного права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: katrich2013@bk.ru).

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

Минникес Илья Анисимович — доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского; профессор кафедры теории и истории государства и права. Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (664011, г. Иркутск, ул. Некрасова, 4, e-mail: iaminnikes@yandex.ru).

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

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

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