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

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

№ 2—3 (43) (апрель—сентябрь) 2017

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ПРАВОВОЙ СТАТУС ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Петров А.А. Иркутская область — субъект Российской Федерации 3

Праскова С.В. Административно-территориальное устройство Иркутской области 6

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Петров А.А. Законодательное закрепление основ правового положения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в системе публичной власти (обзор) 19

Иванова Е.Л. Регулирование региональных органов конституционной юстиции в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование 27

Праскова С.В. Структура законодательства о доступе к информации о деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации 33

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Игнатенко В.В., Петров А.А. Конституционность норм об отказе в заверении списка кандидатов по одномандатным избирательным округам как предмет научно-правовой экспертизы 39

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Цвиркун Ю.П. Модельный муниципальный правовой акт о порядке участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества..... 50

Катрич Е.В. Модельный порядок утверждения устава муниципального унитарного предприятия муниципального образования..... 54

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ

Минникес И.А. Актуальные проблемы системного подхода к исследованию правового регулирования 57

Игнатенко В.В. Основания и условия ограничения свободы предпринимательства в конституционном праве и практике конституционного правосудия как предмет диссертационного исследования..... 60

Сведения об авторах 63

Правила представления статей в «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» 64

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
С.А. Хвалев, кандидат юридических наук

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 30.10.2017. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

ББК 67.400 + 66.933.123

А.А. Петров, кандидат юридических наук

Иркутская область – субъект Российской Федерации*

В статье приводится краткий обзор элементов, составляющих и характеризующих статус Иркутской области как субъекта Российской Федерации.

***Ключевые слова**: субъект Российской Федерации; федеративное устройство.*

Иркутская область в соответствии с Конституцией Российской Федерации входит в состав Российской Федерации в качестве ее равноправного субъекта, что было впервые закреплено в Федеративном договоре — Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации и Протоколе к нему, которые были подписаны в Москве 31 марта 1992 года. Впоследствии положения как этой, так и других частей Федеративного договора были включены в содержание Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России 1978 года на основании Закона Российской Федерации от 21 апреля 1992 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» (1992). До обретения статуса субъекта Российской Федерации Иркутская область входила в состав РСФСР в качестве ее административно-территориальной единицы (в Конституции РСФСР до внесения в нее изменений, связанных с подписанием Федеративного договора, указывалось, что автономные советские социалистические республики «состоят» в РСФСР, в то время как другие территориальные образования, включая области, — «имеются» в РСФСР, чем подчеркивались принципиальные различия в положении республик и других частей РСФСР).

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, исходит из преемственности государственно-территориального устройства Российской Федерации, сложившегося ко времени ее принятия и вступления в силу. В настоящее время все части Российской Федерации, непосредственно входящие в ее состав, являются субъектами Российской Федерации. Перечень субъектов Российской Федерации, разделенный по их видам (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа) содержится в части 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации. В число субъектов Российской Федерации включена и Иркутская область. Существующий субъект Российской Федерации — Иркутская область — был образован в составе Российской Федерации с 1 января 2008 года в результате объединения двух граничащих между собой субъектов Российской Федерации — Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа — и является их правопреемником.

Для общего обозначения положения любого субъекта Российской Федерации Конституция Российской Федерации использует понятие статуса субъекта Российской Федерации. В соответствии с частью 2 статьи 66 Конституции Российской Федерации статус области определяется Конституцией Российской Федерации и уставом области, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. Таким образом, статус Иркутской

* Настоящая статья подготовлена для «Энциклопедии Иркутской области» (раздел — «Правовой статус Иркутской области»).

области определяется Конституцией Российской Федерации и Уставом Иркутской области, который был принят в окончательном виде Законодательным Собранием Иркутской области 15 апреля 2009 года, подписан Губернатором Иркутской области 17 апреля 2009 года, официально опубликован 24 апреля 2009 года и вступил в силу 5 мая 2009 года.

Под статусом субъекта Российской Федерации понимается его правовое положение, определяемое как взаимосвязанная совокупность его прав, обязанностей, гарантий и ответственности. Соответственно, статус Иркутской области как субъекта Российской Федерации включает в себя ряд элементов.

Наименование. Словосочетание «Иркутская область» включено в текст статьи 65 Конституции Российской Федерации с момента вступления ее в силу, оно является идентичным как для Иркутской области — бывшего субъекта Российской Федерации, объединившегося с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом и прекратившего свое существование с 1 января 2008 года, так и для нового субъекта Российской Федерации, образованного в составе Российской Федерации в результате этого объединения.

Иркутская область вправе изменить свое наименование. В случае принятия такого решения новое наименование субъекта Российской Федерации включается в текст статьи 65 Конституции Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации.

Территория и границы. Территорией Иркутской области является часть территории Российской Федерации, в пределах которой осуществляется государственная власть Иркутской области, действуют Устав и законодательство Иркутской области. Условная линия, отделяющая территорию Иркутской области от территорий других субъектов Российской Федерации, определяет границы Иркутской области. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Уставом Иркутской области границы между Иркутской областью и другими субъектами Российской Федерации могут быть изменены исключительно с их взаимного согласия посредством заключения соглашения об изменении границ, которое подлежит утверждению Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Административный центр. Административным центром субъекта Российской Федерации является населенный пункт (как правило — крупнейший город), где располагаются органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Административным центром Иркутской области является г. Иркутск — место нахождения Законодательного Собрания Иркутской области, Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области, Уставного Суда Иркутской области, других государственных органов Иркутской области. В Иркутске находятся также Иркутский областной суд, Арбитражный Суд Иркутской области, прокуратура Иркутской области, действующие в Иркутской области территориальные органы федеральных органов исполнительной власти.

Население. Население Иркутской области — это совокупность ее жителей, т. е. людей, постоянно или преимущественно проживающих на территории Иркутской области (в пределах ее границ). Жителями Иркутской области могут быть как граждане Российской Федерации, так и иностранные граждане, а также лица без гражданства.

Бюджет. Иркутская область имеет собственный бюджет, который представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций Иркутской области как субъекта Российской Федерации. Областной бюджет входит в бюджетную систему Российской Федерации. Его доходы формируются в соответствии с федеральными законами и законами Иркутской области за счет налоговых доходов, неналоговых доходов, безвозмездных поступлений. Расходование средств областного бюджета осуществляется в целях исполнения расходных обязательств Иркутской области.

Собственность. Государственная собственность Иркутской области признается и защищается на равных основаниях с федеральной государственной собственностью, муниципальной собственностью и частной собственностью. В собственности Иркутской области может находиться: имущество, предназначенное для осуществления полномочий органов государственной власти Иркутской области по предметам ведения Иркутской области как субъекта Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; имущество для обеспечения деятельности органов государственной власти Иркутской области, иных государственных органов Иркутской области, государственных гражданских служащих Иркутской области, работни-

ков государственных унитарных предприятий Иркутской области и работников государственных учреждений Иркутской области в соответствии с законами Иркутской области; в случаях, предусмотренных федеральными законами, — имущество для осуществления полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, переданных в установленном федеральными законами порядке для осуществления органам государственной власти Иркутской области.

Систему органов государственной власти и иных государственных органов в соответствии с Уставом Иркутской области образуют: законодательный (представительный) орган государственной власти Иркутской области — Законодательное Собрание Иркутской области; высшее должностное лицо Иркутской области — Губернатор Иркутской области; высший исполнительный орган государственной власти Иркутской области — Правительство Иркутской области; министерства и иные исполнительные органы государственной власти Иркутской области; судебный орган уставного контроля Иркутской области — Уставный Суд Иркутской области; судьи общей юрисдикции Иркутской области — мировые судьи Иркутской области; Избирательная комиссия Иркутской области; территориальные избирательные комиссии Иркутской области; Контрольно-счетная палата Иркутской области; Уполномоченный по правам человека в Иркутской области; Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области; Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Иркутской области.

Система правовых актов. В соответствии с частью 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации Иркутская область — субъект Российской Федерации, имеет свой устав и законодательство. Устав Иркутской области наряду с Конституцией Российской Федерации определяет статус Иркутской области и, как следствие, является актом высшей юридической силы в системе правовых актов Иркутской области. Все остальные правовые акты Иркутской области, а также муниципальные правовые акты, принимаемые в муниципальных образованиях Иркутской области, должны соответствовать Уставу Иркутской области. В систему правовых актов Иркутской области, кроме Устава Иркутской области, также входят: законы Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области; законы Иркутской области; постановления Законодательного Собрания Иркутской области; указы и распоряжения Губернатора Иркутской области; постановления и распоряжения Правительства Иркутской области; правовые акты министерств и иных исполнительных органов государственной власти Иркутской области, их территориальных подразделений; правовые акты Уставного Суда Иркутской области; правовые акты иных государственных органов Иркутской области и их должностных лиц; договоры и соглашения Иркутской области.

Официальные символы. К официальным символам Иркутской области в соответствии с Уставом Иркутской области относятся геральдические знаки — Герб Иркутской области и Флаг Иркутской области, а также музыкальное произведение — Гимн Иркутской области. Официальные символы Иркутской области обозначают Иркутскую область как субъект Российской Федерации во внутригосударственных отношениях и в международных и внешнеэкономических связях, а также при проведении официальных мероприятий. Официальные символы Иркутской области учреждены в целях повышения престижа и узнаваемости Иркутской области, воспитания гражданственности и уважения к исторической памяти, традициям, национальной и культурной самобытности народов, проживающих в Иркутской области, укрепления межнационального согласия, гражданского мира в Иркутской области.

Значение официального символа имеет также День Иркутской области — 27 сентября.

ББК 67.400.532

С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

Административно-территориальное устройство Иркутской области*

В статье говорится об основах административно-территориального устройства Иркутской области в соответствии с законодательством. Дано понятие административно-территориального устройства Иркутской области, изложены его задачи и принципы. Перечислены виды административно-территориальных образований, рассмотрены критерии их выделения, приведены примеры. Автором раскрыты виды изменений административно-территориального устройства Иркутской области, а также рассмотрены все основные изменения в административно-территориальном устройстве Иркутской области за период с 1993 по 2015 год. Также в статье исследован вопрос о соотношении административно-территориального устройства и муниципального устройства в Иркутской области, приведена таблица соотношения административно-территориальных образований и муниципальных образований по состоянию на 2015 год.

Ключевые слова: *административно-территориальное устройство; административно-территориальное образование; населенный пункт; город; район; административно-территориальная единица с особым статусом; Усть-Ордынский Бурятский округ; муниципальное устройство.*

1. Понятие, задачи и принципы административно-территориального устройства Иркутской области. Административно-территориальное устройство Иркутской области — это система административно-территориальных образований, а также порядок их образования, упразднения, преобразования, изменения границ и иные вопросы изменения указанного устройства. Целью административно-территориального устройства является оптимальная организация государственной власти на территории Иркутской области. Оно обеспечивает упорядоченное осуществление государственной власти и благоприятное социально-экономическое и культурное развитие территории Иркутской области.

Деление территории на части в целях организации государственного управления на современной территории Иркутской области начало проводиться со времен освоения Сибири. Основы современного административно-территориального устройства Иркутской области были заложены в период формирования ее статуса в составе РСФСР в 20—30-х годах XX века. На момент образования Иркутской области в 1937 году в составе РСФСР в качестве административно-территориальной единицы — области — в нее входило 27 районов и Усть-Ордынский Бурят-Монгольский национальный округ. В дальнейшем внутриобластные административно-территориальные преобразования происходили в основном в период широкомасштабной индустриализации и касались, прежде всего, территорий активного хозяйственного освоения. Однако собственное административно-территориальное устройство Иркутская область приобрела вместе со статусом субъекта Российской Федерации. Современное административно-территориальное устройство относится к предметам ведения субъектов Российской Федерации и решается ими самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Основы административно-территориального устройства Иркутской области определены главами 2 и 3 Устава Иркутской области 2009 года. Детальное регулирование административно-территориального устройства осуществляется в Законах Иркутской области: «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области» (2010), «Об Усть-Ордынском Бурятском округе как административно-территориальной единице Иркутской области с особым статусом» (2010), «О статусе админис-

* Настоящая статья подготовлена для «Энциклопедии Иркутской области» (раздел — «Правовой статус Иркутской области»).

тративного центра Иркутской области» (2010).

Административно-территориальное устройство направлено прежде всего на удовлетворение разумных повседневных интересов населения соответствующей территории: обеспечение естественных потребностей людей в материальных, социальных и духовных благах; доступность основных учреждений производственной, социальной и управленческой инфраструктуры; создание необходимых условий для практической реализации основных прав и свобод человека и т. д. Другой основной задачей административно-территориального устройства является рациональное управление территорией: определение конкретного административно-территориального образования исходя из оптимальных для управления размеров территории и численности населения; обеспечение постоянного и экономически эффективного управления территорией; обеспечение комплексного развития территории и т. д.

Эти задачи предопределяют принципы административно-территориального устройства, которые понимаются не столько как основные идеи, сколько как критерии территориальной организации. Принципами административно-территориального устройства Иркутской области являются: 1) самостоятельность Иркутской области в определении своего административно-территориального устройства в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами; 2) учет сложившейся системы расселения населения Иркутской области и тенденций развития этой системы, а также географического положения, размера территории и численности населения Иркутской области; 3) целостность и социально-экономическое единство территории Иркутской области; 4) эффективность управления территорией Иркутской области; 5) ресурсная достаточность для самостоятельного социально-экономического развития территории Иркутской области; 6) соблюдение гарантий местного самоуправления; 7) учет национальных, этнических, языковых, религиозных и иных исторически сложившихся особенностей и местных традиций в случаях, предусмотренных законодательством; 8) защита интересов коренных малочисленных народов в местах их компактного проживания; 9) гласность при решении вопросов административно-территориального устройства Иркутской области.

2. Административно-территориальные образования Иркутской области. Результатом административно-территориального деления территории Иркутской области является система административно-территориальных образований. Административно-территориальное образование — это часть территории Иркутской области в установленных границах, имеющая официально установленные статус и наименование, постоянно проживающее население и органы государственной власти Иркутской области.

Все административно-территориальные образования Иркутской области делятся: 1) на населенные пункты; 2) объединения населенных пунктов; 3) части населенных пунктов; 4) административно-территориальные образования с особым (специальным) статусом.

Населенный пункт Иркутской области — это административно-территориальное образование, являющееся местом постоянного и компактного проживания людей, приспособленное для жизни, хозяйственной деятельности, отдыха и сосредоточивающее жилые, административные и хозяйственные здания и сооружения. Не являются населенными пунктами поселения, имеющие временный характер и непостоянное население, на территории которых расположены объекты служебного назначения (железнодорожные будки, дома лесников, полевые станы и т. п.).

Населенные пункты Иркутской области делятся на городские и сельские. Критериями этого деления являются: численность постоянного населения, распределение жителей по преимущественному характеру занятости населения, экономическое значение населенного пункта Иркутской области, роль в социальной и культурной жизни Иркутской области, особенности планировки и застройки, уровень благоустройства и социальной инфраструктуры, административное значение, перспективы дальнейшего экономического и социального развития, роста численности населения. В свою очередь, каждый из видов имеет внутреннее деление на категории и подвиды.

Городские населенные пункты делятся на города и поселки городского типа. Городом признается городской населенный пункт, выступающий одним из промышленных и культурных центров Иркутской области, с высоким уровнем развития социальной, производственной, инженерной и транспортной инфраструктуры с постоянным населением не менее 12 тыс. человек. Городом также является го-

родской населенный пункт Иркутской области с меньшей численностью населения, если он был ранее отнесен к данной категории.

Исчерпывающий перечень городов Иркутской области закреплен в части 2 статьи 13 Устава Иркутской области При этом в г. Алзамае и г. Бирюсинске численность населения составляет менее 12 тыс. человек, но они сохраняют статус города, поскольку были наделены им до формирования действующего законодательства об административно-территориальном устройстве Иркутской области.

Иными городскими населенными пунктами Иркутской области (кроме городов) являются поселки городского типа, которые, в свою очередь, делятся на рабочие, дачные и курортные. Рабочими поселками Иркутской области являются городские населенные пункты Иркутской области, на территории которых имеются промышленные организации и их подразделения, стройки, железнодорожные узлы, гидротехнические сооружения, организации и их подразделения, осуществляющие производство и переработку сельскохозяйственной продукции, и другие экономически важные объекты с численностью постоянного населения не менее 3 тыс. человек либо иные населенные пункты, если на их территории расположены учреждения высшего профессионального образования и (или) научно-исследовательские учреждения. В отдельных случаях к категории рабочих поселков относятся населенные пункты Иркутской области с численностью населения менее 3 тыс. человек, имеющие перспективу дальнейшего экономического и социального развития и роста численности населения. Курортными поселками являются городские населенные пункты Иркутской области с численностью населения не менее 2 тыс. человек, при условии, что количество приезжающих ежегодно для лечения и отдыха в эти поселки составляет не менее 50% постоянного населения. Дачными поселками являются городские населенные пункты Иркутской области, основным назначением которых является обслуживание населения городов в качестве санаторных пунктов или мест летнего отдыха. В настоящий момент на территории Иркутской области отсутствуют дачные и курортные поселки городского типа. К категории рабочих поселков отнесен 51 населенный пункт, из них в 24 рабочих поселках численность населения составляет менее 3 тыс. человек.

Сельские населенные пункты Иркутской области определяются по остаточному принципу: к ним относятся все населенные пункты, не наделенные статусом городского населенного пункта. К сельским населенным пунктам относятся поселки, села и деревни. Поселком является сельский населенный пункт Иркутской области с индивидуальной и (или) малоэтажной жилой застройкой с численностью постоянного населения, как правило, не менее 1 тыс. человек. Селом является сельский населенный пункт Иркутской области с индивидуальной и (или) малоэтажной жилой застройкой с численностью постоянного населения, как правило, более 300 и менее 1 тыс. человек. Деревней является сельский населенный пункт Иркутской области с индивидуальной жилой застройкой с численностью постоянного населения, как правило, не более 300 человек. Сельскими населенными пунктами Иркутской области также являются населенные пункты, которые были ранее отнесены к категориям поселков железнодорожных станций, заимок, участков и другим категориям сельских населенных пунктов Иркутской области. Значительное количество сельских населенных пунктов не соответствует вышеприведенным критериям, поскольку данные категории и критерии для их определения были введены в законодательство Иркутской области только в декабре 2014 года Законом Иркутской области «Об отдельных вопросах административно-территориального устройства Иркутской области и о внесении изменений в Закон Иркутской области «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области» (2014).

Объединениями населенных пунктов являются районы Иркутской области. Район Иркутской области — это административно-территориальное образование, имеющее административный центр и объединяющее несколько экономически и территориально взаимосвязанных населенных пунктов Иркутской области с прилегающей территорией. В Иркутской области 33 района. При районировании территории Иркутской области учитываются сложившееся сочетание производственной и социальной инфраструктуры, необходимое для обслуживания потребностей промышленного и сельскохозяйственного производства, жизнедеятельности населения, экономический потенциал территории, наличие земельных, лесных, водных и иных природных ресурсов, состояние путей сообщения и средств связи между населенными пунктами, численность населения, исторически сложившиеся связи

между населенными пунктами, тяготение городских и сельских населенных пунктов Иркутской области к определенному административному, экономическому и культурному центру, а также эффективность осуществления государственной власти на соответствующей территории области органами государственной власти, их территориальными подразделениями и должностными лицами.

Административный центр района Иркутской области является местом нахождения территориальных подразделений государственных органов Иркутской области. Также в административном центре, как правило, находятся территориальные органы федеральных органов государственной власти и органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования. В большинстве случаев административным центром является один из населенных пунктов, входящих в район Иркутской области. Однако в некоторых случаях административным центром района может быть город Иркутской области, входящий непосредственно в состав территории Иркутской области (г. Иркутск для Иркутского района, г. Братск для Братского района и др.).

Частями населенных пунктов являются районы в городах Иркутской области. Следует различать часть населенного пункта как административно-территориальное образование и элементы городской застройки (квартал, микрорайон и т. п.). Последние административного статуса не имеют. Не всякая часть населенного пункта может приобрести самостоятельный административный статус. Поскольку административно-территориальное образование обязательно имеет собственные органы государственной власти, часть населенного пункта приобретает такой статус только в случаях, когда органов государственной власти, действующих на всей территории населенного пункта, недостаточно. Это означает, что численность жителей настолько велика, что наличие только одного территориального органа в населенном пункте создает затруднения для населения и чрезмерную нагрузку для этого органа. Именно в этих целях территория населенного пункта разделяется, и в каждой из частей образуются отдельные органы государственной власти. Части населенных пунктов становятся административно-территориальными образованиями только в самых крупных городах Иркутской области.

Районом в городе является часть территории города, имеющего численность населения, как правило, свыше 100 тыс. человек, выделенная в целях осуществления деятельности органов государственной власти, их территориальных подразделений и должностных лиц. При районировании городов Иркутской области учитываются численность населения города, социально-экономические характеристики соответствующих территорий, их градостроительные и исторические особенности, наличие жилых комплексов и объектов производственной и социальной инфраструктуры, интересы рациональной организации управления городским хозяйством, социально-культурным и коммунально-бытовым обслуживанием жителей города, а также эффективность осуществления государственной власти на соответствующей территории органами государственной власти, их территориальными подразделениями и должностными лицами.

Всего два города Иркутской области имеют деление на районы в городе: в Иркутске существуют Кировский, Куйбышевский, Ленинский, Октябрьский, Свердловский районы, в г. Братске — Падунский, Правобережный и Центральный районы.

Также в Иркутской области имеются два *административно-территориальных образования с особым (специальным) статусом*: административный центр Иркутской области — г. Иркутск и административно-территориальная единица с особым статусом — Усть-Ордынский Бурятский округ.

Административный центр Иркутской области — это населенный пункт, определенный в качестве места нахождения высших органов государственной власти Иркутской области: Законодательного Собрания Иркутской области, Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области, Уставного Суда Иркутской области. Административный центр Иркутской области определен Уставом Иркутской области — этим статусом наделен г. Иркутск, который исторически осуществляет данные функции.

Осуществление функций административного центра Иркутской области влечет для города дополнительную административную нагрузку, что выражается, прежде всего, в дополнительном объеме деловой и жилой инфраструктуры, необходимой для размещения центральных органов власти Иркутской области и их работников. Осуществление государственного управления требует развитой транспортной инфраструктуры и средств коммуникации, а также социальной и культурной ин-

фраструктуры определенного уровня. Одновременно г. Иркутск испытывает дополнительные нагрузки, связанные с увеличением количества граждан, приезжающих из других территориальных частей в рабочих целях и для посещения органов власти, что, в свою очередь, влечет увеличение загруженности транспорта и дорог, необходимость создания жилой и социальной инфраструктуры для приезжающих. Одновременно г. Иркутск является муниципальным образованием — городским округом. Дополнительная нагрузка, связанная с осуществлением функций административного центра, как правило, отражается на работе его органов местного самоуправления. В целях компенсации г. Иркутску как муниципальному образованию оказывается финансовая поддержка из бюджета Иркутской области.

Административный центр Иркутской области может быть перенесен в целях улучшения транспортной доступности центра области для населения, оптимизации размещения государственных органов Иркутской области, повышения доступности государственных услуг, оказываемых населению. Решение о переносе административного центра Иркутской области может быть принято только на референдуме Иркутской области.

Усть-Ордынский Бурятский округ является административно-территориальной единицей Иркутской области с особым статусом. Первоначально он был создан как Усть-Ордынский Бурят-Монгольский национальный округ в составе Иркутской области при ее образовании в 1937 году. В 1958 году его название было изменено на Усть-Ордынский Бурятский национальный округ. Законом РСФСР «Об автономных округах РСФСР» в соответствии с Конституцией СССР 1977 года Усть-Ордынский Бурятский национальный округ был преобразован в автономный округ. А при заключении Федеративного договора 1992 года Усть-Ордынский Бурятский автономный округ был наделен статусом субъекта Российской Федерации, что в дальнейшем получило закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 года. В 2005 году на основе соглашения между органами государственной власти Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа была выдвинута инициатива объединения этих субъектов Российской Федерации. 16 апреля 2006 года состоялся референдум по вопросу объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, на котором было принято решение об объединении. С 1 января 2008 года в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 декабря 2006 года Усть-Ордынский Бурятский округ вошел в состав Иркутской области в качестве административно-территориального образования.

Территория Усть-Ордынского Бурятского округа является территорией Усть-Ордынского Бурятского автономного округа по состоянию на 31 декабря 2007 года. Описание границ Усть-Ордынского Бурятского округа утверждается законом Иркутской области. Усть-Ордынский Бурятский округ является «надрайонным» административно-территориальным образованием. В его состав входят 6 районов Иркутской области: Аларский, Баяндаевский, Боханский, Нукутский, Осинский, Эхирит-Булагатский. Эти районы могут быть преобразованы, только если это не повлечет пересечения границ района Иркутской области с границами Усть-Ордынского Бурятского округа. Усть-Ордынский Бурятский округ имеет административный центр, который определен Уставом Иркутской области 2009 года — пос. Усть-Ордынский. Также Усть-Ордынский Бурятский округ имеет символику, отражающую его исторические, культурные, социально-экономические и иные местные традиции. Законом Иркутской области «О символике Усть-Ордынского Бурятского округа» (2011) предусмотрены Герб и Флаг Усть-Ордынского Бурятского округа.

В целях осуществления функций по управлению в сфере образования на национальном (родном) языке и национально-культурного развития административно-территориальной единицы с особым статусом создан исполнительный орган государственной власти Иркутской области — администрация Усть-Ордынского Бурятского округа. Задачами администрации округа являются: создание условий для сохранения, развития и популяризации национальных языков, национальных культурных ценностей и национальных видов спорта и обеспечение взаимодействия между исполнительными органами государственной власти Иркутской области (их территориальными подразделениями), осуществляющими деятельность на территории Усть-Ордынского Бурятского округа. Также в целях координации деятельности по реализации особого статуса при Губернаторе Иркутской области образован постоянно действующий координационный орган — Совет по делам Усть-Ордын-

ского Бурятского округа. В состав данного Совета вошли представители от Законодательного Собрания Иркутской области и Правительства Иркутской области, депутаты представительных органов и главы муниципальных образований Иркутской области, находящихся на территории Усть-Ордынского Бурятского округа, представители местных и региональных национально-культурных автономий, а также представители Общественной палаты Иркутской области.

3. Административно-территориальное деление Иркутской области. Существующее в настоящий момент административно-территориальное деление Иркутской области является результатом проводившихся в советский период территориальных изменений. Районы и города Иркутской области не претерпевали существенных административно-территориальных изменений с 80-х годов XX века. В отношении иных населенных пунктов проводились только незначительные изменения (изменение статуса, наименования, упразднение населенных пунктов, в которых фактически отсутствуют жители).

Система административно-территориальных образований Иркутской области имеет 2 уровня.

Высший уровень административно-территориального устройства составляют 42 административно-территориальных образования, непосредственно входящих в состав территории Иркутской области: районы Иркутской области и города Иркутской области, не входящие в состав территории района. Вся территория Иркутской области делится на административно-территориальные образования высшего уровня.

Высший уровень административно-территориального устройства Иркутской области составляют: Аларский р-н, Ангарский р-н, Балаганский р-н, Баяндаевский р-н, Бодайбинский р-н, Боханский р-н, Братский р-н, Жигаловский р-н, Заларинский р-н, Зиминский р-н, Иркутский р-н, Казачинско-Ленский р-н, Катангский р-н, Качугский р-н, Киренский р-н, Куйтунский р-н, Мамско-Чуйский р-н, Нижнеилимский р-н, Нижнеудинский р-н, Нукутский р-н, Ольхонский р-н, Осинский р-н, Слюдянский р-н, Тайшетский р-н, Тулунский р-н, Усольский р-н, Усть-Илимский р-н, Усть-Кутский р-н, Усть-Удинский р-н, Черемховский р-н, Чунский р-н, Шелеховский р-н, Эхирит-Булагатский р-н, г. Братск, г. Зима, г. Иркутск, г. Саянск, г. Свирск, г. Тулун, г. Усолье-Сибирское, г. Усть-Илимск, г. Черемхово.

Также к высшему уровню административно-территориального устройства относится Усть-Ордынский Бурятский округ.

Низовой уровень административно-территориального устройства составляют административно-территориальные образования, входящие в административно-территориальные образования высшего уровня: населенные пункты, входящие в состав районов Иркутской области, и районы в городах Иркутской области.

Полный перечень административно-территориальных образований Иркутской области закреплен в Реестре административно-территориальных образований Иркутской области.

4. Порядок изменения административно-территориального устройства Иркутской области. Изменение административно-территориального устройства Иркутской области возможно в формах, предусмотренных Законом Иркутской области «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области» (2010).

Прежде всего изменением административно-территориального устройства Иркутской области являются образование и упразднение административно-территориальных образований. Образованием является создание на территории Иркутской области административно-территориального образования, не существовавшего ранее, что подразумевает определение его границ, присвоение наименования и придание ему соответствующего правового статуса. Упразднением является ликвидация административно-территориального образования Иркутской области, в результате чего оно утрачивает статус, границы и наименование и исключается из учета административно-территориальных образований Иркутской области. Образование и упразднение административно-территориальных образований чаще всего самостоятельными процессами не являются, а сопровождают преобразование существующих административно-территориальных образований Иркутской области. Образованы и упразднены вне процедуры преобразования могут быть только населенные пункты и районы в городах Иркутской области. Населенные пункты образуются в случаях, когда на какой-либо компактной территории появляется жилая застройка и количество жителей составляет не менее 50 человек, а упраздняются, если на их территории полностью отсутст-

вует постоянно проживающее население. Районы в городе образуются при районировании территории города Иркутской области, который ранее такого деления не имел. При этом вся территория города должна быть исчерпывающе поделена на районы в городе. Упраздняются районы в городе также одновременно, после чего город Иркутской области не будет более иметь деления на районы в городе.

Преобразование административно-территориальных образований Иркутской области может быть осуществлено в различных формах: объединения, присоединения, разделения, выделения и изменения статуса населенных пунктов Иркутской области.

Объединение и присоединение представляют собой виды территориального слияния административно-территориальных образований, в результате которого происходит соединение двух или более административно-территориальных образований Иркутской области. При этом при объединении образуется новое административно-территориальное образование, а все объединяющиеся административно-территориальные образования утрачивают свой статус, а при присоединении одно из объединяющихся административно-территориальных образований сохраняет свой статус, а присоединяемые к нему административно-территориальные образования упраздняются, т. е. происходит расширение территории административно-территориального образования, сохраняющего свой статус. К объединению населенных пунктов Иркутской области предъявляется особое требование: они могут быть объединены, как правило, в том случае, если они фактически слились между собой, а их инженерная, транспортная и социальная инфраструктура стала единой.

Деление одного административно-территориального образования Иркутской области на два или более административно-территориальных образования осуществляется в форме разделения или выделения. При разделении административно-территориального образования оно упраздняется и образуется несколько новых административно-территориальных образований. При выделении существующее административно-территориальное образование сохраняет свой статус и наименование, но часть его территории выделяется, и на ней образуется новое административно-территориальное образование или несколько административно-территориальных образований.

Населенные пункты Иркутской области также могут быть преобразованы путем изменения их статуса: может быть изменен вид или категория населенного пункта, а в отношении поселков городского типа — также их вид.

В административно-территориальных образованиях Иркутской области, имеющих административный центр, преобразование возможно путем его перенесения в другой населенный пункт. Перенесение административного центра Усть-Ордынского Бурятского округа и района Иркутской области осуществляется в целях улучшения транспортной доступности административного центра для населения, оптимизации размещения государственных органов Иркутской области (их территориальных подразделений), повышения доступности государственных услуг. Перенесение административного центра осуществляется с учетом государственных интересов, а также географических, исторических, национальных, бытовых и других местных условий.

Изменение границ административно-территориальных образований Иркутской области является отдельной процедурой в ситуациях, когда это не связано с изменением статуса административно-территориальных образований. Изменение границ населенных пунктов Иркутской области осуществляется органами местного самоуправления путем изменения документов территориального планирования муниципальных образований. Границы иных административно-территориальных образований изменяются органами государственной власти Иркутской области.

Наконец, одним из направлений изменения административно-территориального устройства Иркутской области является переименование административно-территориальных образований Иркутской области. Все административно-территориальные образования являются географическими объектами, поэтому их переименование осуществляется в порядке, определенном Федеральным законом «О наименованиях географических объектов» (1997).

Изменение административно-территориального устройства Иркутской области, за исключением изменения границ населенных пунктов и переименования административно-территориальных образований, осуществляется путем принятия закона Иркутской области. При этом проект такого закона может быть внесен на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области только Губернатором Иркутской области. Если же инициатива административно-территориальных изме-

нений исходит от других государственных органов, органов местного самоуправления или населения, они вправе обратиться с предложением к Губернатору Иркутской области.

За время существования в качестве субъекта Российской Федерации производилось относительно немного изменений административно-территориального устройства. В 1993 году путем выделения части территории Иркутского и Усольского р-нов Иркутской области были образованы Шелеховский и Ангарский р-ны Иркутской области. В период между 1994 и 2008 годами административно-территориальное устройство Иркутской области изменялось незначительно. Были упразднены следующие населенные пункты: в Ангарском р-не — р. п. Китой; в Жигаловском р-не — дер. Коркина, с. Сурово; в Заларинском р-не — участок Ивановка; в Зиминском р-не — участок Кармановский; в Катангском р-не — пос. Надеждинск; в Качугском р-не — дер. Хутерген; в Куйтунском р-не — с. Боровое; в Тайшетском р-не — дер. Глинка, дер. Новониколаевка, участок Еловский, блокпост Венгерка, дер. Патриха; в Усть-Кутском р-не — пос. Якурим; в Черемховском р-не — заимка Зырянова, заимка Осинцева, дер. Крюкова.

Основная часть этих населенных пунктов была упразднена в связи с отсутствием постоянно проживающего населения.

Также в 1996 году была изменена граница между Усть-Кутским и Киренским р-нами: пос. Небель и часть территории Усть-Кутского р-на были переданы в состав территории Киренского р-на, а дер. Тира и часть территории Киренского р-на — в состав территории Усть-Кутского р-на.

В 2008 году при образовании нового субъекта Российской Федерации — Иркутской области — произошло объединение территории двух субъектов Российской Федерации, но административно-территориальное устройство обоих практически не претерпело изменений. Исключением является придание Усть-Ордынскому Бурятскому округу статуса административно-территориальной единицы с особым статусом.

В период между 2008 и 2015 годами также проводились незначительные изменения административно-территориального устройства Иркутской области путем упразднения населенных пунктов и изменения их статуса.

Были упразднены: в Зиминском р-не — участок Бодорой, участок Междугранки; в Аларском р-не — дер. Завидная, дер. Каштак, дер. Большеусовская; в Боханском р-не — заимка Бахан, заимка Бекет; в Казачинско-Ленском р-не — пос. Умбелла; в Куйтунском р-не — дер. Малый Кашелак, пос. Хайрюзовка; в Усольском р-не — пос. Ягаты; в Усть-Кутском р-не — дер. Глухова, с. Назарово, дер. Тира, дер. Басово; в Черемховском р-не — дер. Новый Кутугун, пос. Шанхар; в Эхирит-Булагатском р-не — пос. Светлый, дер. Октябрьская, дер. Шедой.

Все указанные населенные пункты были упразднены в связи с отсутствием в них постоянно проживающего населения.

Также был изменен статус следующих населенных пунктов: в Ангарском р-не — р. п. Мегет был преобразован в сельский населенный пункт пос. Мегет; в Ольхонском р-не — р. п. Хужир был преобразован в сельский населенный пункт пос. Хужир; в Слюдянском р-не — р. п. Байкал (порт) был преобразован в сельский населенный пункт пос. Байкал (порт).

Все приведенные изменения не имеют существенного характера и в большей своей части направлены на учет фактически изменившегося состояния населенных пунктов Иркутской области за последние 20 лет. В своей основе административно-территориальное устройство Иркутской области остается тем же, что в конце 80-х годов XX века.

5. Соотношение административно-территориального устройства Иркутской области и территориальной организации местного самоуправления на территории Иркутской области. Административно-территориальное устройство Иркутской области необходимо отличать от территориальной организации местного самоуправления на ее территории. Последняя имеет целью определение пространственных пределов, в рамках которых осуществляется не государственная власть, а местная. Целью местного самоуправления является самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а потому территория муниципальных образований определяется, исходя из иных принципов, чем территориальная организация государственной власти (принципа транспортной и пешеходной доступности, принципа наибольшего приближения к населению и т. д.). Территориальная организация местного самоуправления реализуется посредством создания системы муниципальных образований на территории Иркутской области.

Основы и критерии территориальной организации местного самоуправления определе-

ны Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003). Муниципальные образования в соответствии с этими критериями образованы на территории Иркутской области в 2004 году.

Муниципальное устройство так же, как и административно-территориальное, имеет два уровня. Высший уровень составляют муниципальные районы и городские округа, непосредственно входящие в состав территории Иркутской области. Низовой (базовый) уровень составляют городские и сельские поселения, входящие в состав муниципальных районов. Также в составе городских округов могут быть образованы внутригородские районы, но на 2015 год в городских округах Иркутской области они не созданы.

Муниципальные образования высшего уровня образовывались на основе административно-территориальных образований Иркутской области высшего уровня, поэтому они преимущественно совпадают: району Иркутской области соответствует муниципальный район, а городу Иркутской области, не входящему в состав территории района, — городской округ. Отдельным исключением является Ангарский р-н Иркутской области, территория которого совпадает с территорией муниципального образования «Ангарский городской округ». Однако это объясняется тем, что данный городской округ образован на территории существовавшего ранее муниципального района. Также административно-территориальной единице с особым статусом — Усть-Ордынскому Бурятскому округу — не соответствует какое-либо муниципальное образование. На его территории существует 6 муниципальных районов, территории которых совпадают с территориями 6 районов Иркутской области.

Таблица

СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ВЫСШЕГО УРОВНЯ НА ТЕРРИТОРИИ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Административно-территориальные образования Иркутской области высшего уровня		**Муниципальные образования Иркутской области высшего уровня**		
Наименование	**Административный центр**	**Официальное наименование**	**Вид**	**Административный центр**
Аларский р-н	Пос. Кутулик	Муниципальное образование «Аларский район»	Муниципальный р-н	Пос. Кутулик
Ангарский р-н	г. Ангарск	муниципальное образование «Ангарский городской округ»	городской округ	г. Ангарск
Балаганский р-н	р. п. Балаганск	муниципальное образование «Балаганский район»	муниципальный р-н	р. п. Балаганск
Баяндаевский р-н	с. Баяндай	муниципальное образование «Баяндаевский район»	муниципальный р-н	с. Баяндай
Бодайбинский р-н	г. Бодайбо	муниципальное образование города Бодайбо и района	муниципальный р-н	г. Бодайбо

Продолжение табл.

Административно-территориальные образования Иркутской области высшего уровня		**Муниципальные образования Иркутской области высшего уровня**		
Наименование	**Административный центр**	**Официальное наименование**	**Вид**	**Административный центр**
Боханский р-н	пос. Бохан	муниципальное образование «Боханский район»	муниципальный р-н	пос. Бохан
Братский р-н	г. Братск	муниципальное образование «Братский район»	муниципальный р-н	г. Братск
Жигаловский р-н	р. п. Жигалово	муниципальное образование «Жигаловский район»	муниципальный р-н	р. п. Жигалово
Заларинский р-н	р. п. Залари	муниципальное образование «Заларинский район»	муниципальный р-н	р. п. Залари
Зиминский р-н	г. Зима	Зиминское районное муниципальное образование	муниципальный р-н	г. Зима
Иркутский р-н	г. Иркутск	Иркутское районное муниципальное образование	муниципальный р-н	г. Иркутск
Казачинско-Ленский р-н	с. Казачинское	муниципальное образование Иркутской области «Казачинско-Ленский район»	муниципальный р-н	с. Казачинское
Катангский р-н	с. Ербогачен	муниципальное образование «Катангский район»	муниципальный р-н	с. Ербогачен
Качугский р-н	р. п. Качуг	муниципальное образование «Качугский район»	муниципальный р-н	р. п. Качуг
Киренский р-н	г. Киренск	муниципальное образование «Киренский район»	муниципальный р-н	г. Киренск
Куйтунский р-н	р. п. Куйтун	муниципальное образование «Куйтунский район»	муниципальный р-н	р. п. Куйтун

Продолжение табл.

Административно-территориальные образования Иркутской области высшего уровня		**Муниципальные образования Иркутской области высшего уровня**		
Наименование	**Административный центр**	**Официальное наименование**	**Вид**	**Административный центр**
Мамско-Чуйский р-н	р. п. Мама	муниципальное образование Мамско-Чуйского района	муниципальный р-н	р. п. Мама
Нижнеилимский р-н	г. Железногорск-Илимский	муниципальное образование «Нижнеилимский район»	муниципальный р-н	г. Железногорск-Илимский
Нижнеудинский р-н	г. Нижнеудинск	муниципальное образование «Нижнеудинский район»	муниципальный р-н	г. Нижнеудинск
Нукутский р-н	пос. Новонукутский	муниципальное образование «Нукутский район»	муниципальный р-н	пос. Новонукутский
Ольхонский р-н	с. Еланцы	Ольхонское районное муниципальное образование	муниципальный р-н	с. Еланцы
Осинский р-н	с. Оса	муниципальное образование «Осинский район»	муниципальный р-н	с. Оса
Слюдянский р-н	г. Слюдянка	муниципальное образование «Слюдянский район»	муниципальный р-н	г. Слюдянка
Тайшетский р-н	г. Тайшет	муниципальное образование «Тайшетский район»	муниципальный р-н	г. Тайшет
Тулунский р-н р-н	г. Тулун	муниципальное образование «Тулунский район»	муниципальный р-н	г. Тулун
Усольский р-н	г. Усолье-Сибирское	Усольское районное муниципальное образование	муниципальный р-н	г. Усолье-Сибирское

Продолжение табл.

Административно-территориальные образования Иркутской области высшего уровня		**Муниципальные образования Иркутской области высшего уровня**		
Наименование	**Административный центр**	**Официальное наименование**	**Вид**	**Административный центр**
Усть-Илимский р-н	г. Усть-Илимск	муниципальное образование «Усть-Илимский район»	муниципальный р-н	г. Усть-Илимск
Усть-Кутский р-н	г. Усть-Кут	Усть-Кутское муниципальное образование	муниципальный р-н	г. Усть-Кут
Усть-Удинский р-н	р. п. Усть-Уда	районное муниципальное образование «Усть-Удинский район»	муниципальный р-н	р. п. Усть-Уда
Черемховский р-н	г. Черемхово	Черемховское районное муниципальное образование	муниципальный р-н	г. Черемхово
Чунский р-н	р. п. Чунский	Чунское районное муниципальное образование	муниципальный р-н	р. п. Чунский
Шелеховский р-н	г. Шелехов	Шелеховский район	муниципальный р-н	г. Шелехов
Эхирит-Булагатский р-н	пос.Усть-Ордынский	муниципальное образование «Эхирит-Булагатский район»	муниципальный р-н	пос.Усть-Ордынский
г. Братск	–	муниципальное образование города Братска	городской округ	–
г. Зима	–	Зиминское городское муниципальное образование	городской округ	–
г. Иркутск	–	Город Иркутск	городской округ	–
г. Саянск	–	муниципальное образование «город Саянск»	городской округ	–
г. Свирск	–	муниципальное образование «город Свирск»	городской округ	–

Окончание табл.

Административно-территориальные образования Иркутской области высшего уровня		**Муниципальные образования Иркутской области высшего уровня**		
Наименование	**Административный центр**	**Официальное наименование**	**Вид**	**Административный центр**
г. Тулун	–	муниципальное образование «город Тулун»	городской округ	–
г. Усолье-Сибирское	–	город Усолье-Сибирское	городской округ	–
г. Усть-Илимск	–	муниципальное образование «город Усть-Илимск»	городской округ	–
г. Черемхово	–	муниципальное образование «город Черемхово»	городской округ	–
Усть-Бурятский округ	пос. Усть-Ордынский	муниципальное образование «Аларский район»	муниципальный р-н	пос. Кутулик
		муниципальное образование «Баяндаевский район»	муниципальный р-н	с. Баяндай
		муниципальное образование «Боханский район»	муниципальный р-н	пос.Бохан
		муниципальное образование «Нукутский район»	муниципальный р-н	пос.Новокутский
		муниципальное образование «Осинский район»	муниципальный р-н	с. Оса
		муниципальное образование «Эхирит-Булагатский район»	муниципальный р-н	пос. Усть-Ордынский

ББК 67.410

А.А. Петров, кандидат юридических наук

Законодательное закрепление основ правового положения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в системе публичной власти (обзор)[1]

В статье рассматриваются сложившиеся в законодательстве субъектов Российской Федерации подходы к закреплению основ правового статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (в части общей характеристики этих судов, определения правовой основы их статуса, закрепления основных гарантий деятельности и др.).

Ключевые слова: *конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.*

Общая характеристика конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации. В соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России 1978 года Конституционный Суд Российской Федерации определялся как высший орган судебной власти по защите конституционного строя (часть первая статьи 165) [1]. В действующей же Конституции Российской Федерации аналогичные положения, закрепляющие в общей форме статус Конституционного Суда Российской Федерации, отсутствуют. В настоящее время этот вопрос урегулирован лишь на уровне Федерального конституционного закона от 21 июня 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [2] (далее — Закон о Конституционном Суде Российской Федерации), статья 1 которого устанавливает, что Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

По аналогичному пути идет и практика закрепления основ статуса конституционных (уставных) судов в большинстве субъектов Российской Федерации. Лишь в республиках Бурятия (часть 1 статьи 99 Конституции[2]), Дагестан (статья 93 Конституции), Ингушетия (часть 1 статьи 96 Конституции), Марий Эл (часть 1 статьи 95 Конституции), Саха (Якутия) (часть 1 статьи 87 Конституции), Северная Осетия — Алания (часть 1 статьи 101.1 Конституции), Хакасия (часть первая статьи 122 Конституции), Кабардино-Балкарской Республике (часть 1 статьи 122 Конституции), а также в Калужской области (часть 1 статьи 32 Устава) и в Иркутской области (часть 1 статьи 69.1 Устава) статусная характеристика судебных органов конституционного (уставного) контроля устанавливается непосредственно в учредительном акте.

При этом такая характеристика в основном опирается либо на опыт прежнего федерального конституционного регулирования (например, Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) определяется как высший ор-

[1] Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-03-00102 «Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации».

[2] Здесь и далее источник опубликования законодательных актов о закреплении правового статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации — СПС «КонсультантПлюс».

ган судебной власти по защите конституционного строя республики), либо на статью 1 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации (например, Конституционный Суд Республики Дагестан согласно Конституции республики является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства). Устав Иркутской области в дополнение к этому подчеркивает, что Уставный Суд является постоянно действующим органом.

Кроме того, следует обратить отдельное внимание на положения уставов некоторых областей — субъектов Российской Федерации, содержащие «усеченное» определение статуса уставных судов: «судебный орган области» (абзац шестой части 1 статьи 3 Устава Калининградской области); «органом государственной судебной власти Свердловской области» (абзац первый части 1 статьи 56 Устава Свердловской области); «самостоятельный судебный орган области» (часть 1 статьи 45 Устава Тюменской области).

Общая характеристика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации закреплена во всех без исключения законах об этих судах. При этом применяются несколько подходов к определению данной характеристики. Значительная часть субъектов Российской Федерации при ее построении опирается на содержание статьи 1 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации[3], причем в отдельных случаях соответствующая формулировка дополняется указаниями на осуществление конституционного (уставного) судопроизводства в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации[4] либо в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации о данном суде[5], либо на территории данного субъекта Российской Федерации[6]. В законе города Москвы указано, что осуществляемое Уставным судом города уставное судопроизводство является разновидностью конституционного судопроизводства. Законодатель Московской области не охарактеризовал такое судопроизводство как уставное.

Своеобразием отличается закон Республики Татарстан, в котором установлено, что Конституционный суд республики представляет собой судебный орган конституционного контроля, осуществляющий в форме конституционного судопроизводства судебную власть в целях защиты конституционного строя республики, основных прав и свобод человека и гражданина, поддержания верховенства в правовой системе республики и непосредственного действия Конституции республики на всей ее территории.

В некоторых субъектах Российской Федерации аналогичные положения сформулированы в усеченном виде — без указания на самостоятельность и независимость деятельности[7] или на форму судопроизводства[8]. В законе Кабардино-Балкарской Республики лишь установлено, что Конституционный Суд республики является органом судебного конституционного контроля, а в законе Республики Башкортостан Конституционный Суд республики определен как орган судебной власти, самостоятельно и независимо осуществляющий правосудие посредством конституционного судопроизводства. В некоторых случаях о форме судопроизводства, осуществляемого судом, говорится отдельно от его общей характеристики[9].

В некоторых субъектах Российской Федерации общая характеристика конституционного (уставного) суда закрепляется иными способами. Так, Конституционный Суд Республики Бурятия определен законом республики в качестве высшего органа судебной власти по защите конституционного строя республики. В ряде субъектов Российской Федерации, не являющихся республиками, сделан акцент на вхождение уставных судов в систему органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации (например, посредством указания на то, что такой суд является органом государственной судебной власти субъекта Российской Федерации[10], су-

[3] Законы республик Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Марий Эл, Северная Осетия — Алания, Тыва, Иркутской области.

[4] Закон Республики Коми.

[5] Закон Московской области.

[6] Закон Чеченской Республики.

[7] Законы Карачаево-Черкесской Республики и Республики Саха (Якутия).

[8] Закон Санкт-Петербурга.

[9] Законы Калининградской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

[10] Законы Калининградской и Свердловской областей.

дебным органом субъекта Российской Федерации[11] или специализированным органом судебной власти субъекта Российской Федерации[12]).

Значительное распространение в законах субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах получило указание на вхождение этих судов в судебную систему Российской Федерации[13]. При этом законами отдельных субъектов Российской Федерации определено, что соответствующий суд входит в единую судебную систему Российской Федерации согласно федеральному законодательству[14] либо в судебную систему Российской Федерации и систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации[15], либо учреждается конституцией республики как составная часть единой судебной системы Российской Федерации[16].

Нередко конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации являются юридическими лицами[17] или обладают правами юридических лиц[18].

Представляет интерес закон о Конституционном суде Республики Саха (Якутия), который определяет порядок учреждения и упразднения данного Суда. Согласно закону, Суд учреждается Конституцией республики и может быть упразднен только путем внесения изменения в нее[19]. При этом Конституционный суд республики не может быть упразднен, если отнесенные к его ведению вопросы осуществления правосудия не были одновременно переданы в юрисдикцию другого суда. В законе Республики Тыва без конкретизации установлено, что Конституционный суд республики может быть упразднен в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Правовая основа организации и деятельности конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации. Во всех законах субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах, за исключением закона Карачаево-Черкесской Республики, содержатся положения, определяющие состав законодательства (правового регулирования[20], правовой основы[21]) организации и деятельности этих судов. В законодательной практике сложилось несколько подходов к решению данного вопроса, причем различаются способы определения не только круга соответствующих нормативных актов, но и их общего предмета.

В частности, предмет соответствующего регулирования определяется как:

— полномочия, порядок образования и деятельности конституционного (уставного) суда[22], а также статус судей этого суда[23];

— полномочия, состав, порядок формирования[24] (образования[25]) и деятельности суда;

— полномочия, порядок формирования, организации и деятельности[26];

— полномочия, организация и порядок деятельности[27];

— организация, порядок деятельности и статус судей суда[28];

— организация и деятельность суда[29];

— деятельность суда[30].

Своеобразное решение рассматриваемого вопроса заложено в законе о Конституционном Суде Республики Башкортостан, где предмет законодательства о данном суде не сформулирован.

---

[11] Закон Тюменской области.

[12] Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

[13] Законы республик Адыгея, Тыва, Карачаево-Черкесской Республики, Калининградской, Свердловской, Тюменской областей, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Москвы, Санкт-Петербурга.

[14] Законы республик Дагестан и Карелия.

[15] Законы Иркутской и Московской областей.

[16] Закон Республики Саха (Якутия).

[17] Законы республик Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Карелия, Коми, Татарстан, Саха (Якутия), Карачаево-Черкесской и Чеченской республик, Калининградской, Свердловской, Тюменской областей, Санкт-Петербурга, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

[18] Законы Иркутской и Московской областей, города Москвы.

[19] Аналогичное правило имеется в законе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

[20] Закон Кабардино-Балкарской Республики.

[21] Законы Иркутской, Московской и Свердловской областей.

[22] Законы республик Адыгея, Бурятия, Ингушетия, Коми, Марий Эл, Северная Осетия – Алания, Тыва, Кабардино-Балкарской и Чеченской республик, Московской и Тюменской областей, Москвы, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

[23] Закон Республики Татарстан.

[24] Закон Калининградской области.

[25] Закон Санкт-Петербурга.

[26] Закон Республики Карелия.

[27] Закон Республики Саха (Якутия).

[28] Закон Республики Дагестан.

[29] Закон Иркутской области.

[30] Закон Свердловской области.

Что касается состава правовой основы осуществления регионального судебного конституционного (уставного) контроля, то наиболее узко он определен в законе о Конституционном суде Республики Саха (Якутия) (Конституция республики и данный закон). Другие подходы предполагают в данном случае указание:

— на федеральное законодательство, учредительный акт субъекта Российской Федерации и закон субъекта Российской Федерации о конституционном (уставном) суде[31], а также на принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации[32];

— Конституцию Российской Федерации, федеральное законодательство[33] (федеральные конституционные законы и федеральные законы[34], федеральные законы[35]), учредительный акт субъекта Российской Федерации и закон субъекта Российской Федерации о конституционном (уставном) суде, иные законы субъекта Российской Федерации[36];

— Конституцию Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [4] (далее — Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»), учредительный акт субъекта Российской Федерации и закон субъекта Российской Федерации о конституционном (уставном) суде[37]. При этом в одних законах субъектов Российской Федерации Конституция Российской Федерации не упоминается[38], а в других одновременно с Федеральным конституционным законом о судебной системе Российской Федерации говорится также о других федеральных законах — обо всех[39], о федеральных конституционных законах и федеральных законах, регулирующих вопросы правосудия в Российской Федерации[40], и, наконец, о Законе Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации» [3][41];

— федеральные конституционные законы, федеральные законы, договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации, учредительный акт субъекта Российской Федерации и закон субъекта Российской Федерации о конституционном (уставном) суде[42]. В законе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры указано, что полномочия, порядок образования и деятельности Уставного Суда определяются Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом о судебной системе Российской Федерации и иными федеральными законами, Уставом округа, договорами, заключаемыми округом в соответствии с Уставом округа, и данным законом.

Наиболее подробно правовая основа организации и деятельности регионального судебного органа конституционного контроля изложена в законе Иркутской области, согласно которому правовую основу организации и деятельности Уставного Суда Иркутской области образуют Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон о судебной системе Российской Федерации, иные федеральные конституционные законы, Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации», иные федеральные законы, Устав Иркутской области, данный закон, а также принимаемые в соответствии с ними другие законы Иркутской области и иные нормативные правовые акты Иркутской области. Сходное положение закреплено в законе Республики Башкортостан, где определено, что законодательство о Конституционном Суде республики основывается на Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Башкортостан, Федеральном конституционном законе о судебной системе Российской Федерации, федеральных законах и состоит из данного закона республики и принимаемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов республики.

Специфическое положение содержится в законе о Конституционном Суде Республики

[31] Законы республик Адыгея и Дагестан.
[32] Закон Республики Татарстан.
[33] Законы республик Бурятия и Северная Осетия – Алания.
[34] Закон Республики Коми.
[35] Закон Чеченской Республики.
[36] Закон Свердловской области.
[37] Законы Кабардино-Балкарской Республики. Санкт-Петербурга.
[38] Законы Республики Ингушетия, Тюменской области.
[39] Законы Республики Карелия, Московской области и города Москвы.
[40] Закон Республики Марий Эл.
[41] Закон Республики Ингушетия.
[42] Закон Калининградской области.

Коми, статья 2 которого («Законодательство о Конституционном Суде Республики Коми») в дополнение к общему правилу указывает, что обеспечение деятельности Конституционного Суда Республики Коми определяется Законом Республики Коми «Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Республики Коми», другими законами и нормативными правовыми актами Республики Коми.

Статус регламента конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации. Необходимость принятия такого правового акта предусмотрена во всех законах субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах. Данными законами устанавливаются полномочия по принятию регламентов конституционных (уставных) судов, определяется предмет регламентов, а также регулируются некоторые иные вопросы, связанные с ними.

В соответствии с подавляющим большинством исследуемых законов принятие регламентов относится к компетенции самих конституционных (уставных) судов. Единственным исключением в этом плане является закон Санкт-Петербурга, где установлено, что принятие Регламента Уставного суда города, а также внесение в него изменений и дополнений отнесено к компетенции Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

В законе о Конституционном Суде Республики Бурятия орган, полномочный принимать (утверждать) регламент суда, вообще не определен, что является существенным дефектом данного закона.

В некоторых субъектах Российской Федерации урегулированы особенности порядка принятия регламентов конституционных (уставных) судов, заключающиеся в определении количества голосов судей, необходимого для принятия регламента (простое большинство[43] или большинство в две трети голосов[44] от установленного числа судей соответствующего суда). Согласно законам Республики Карелия и Московской области регламенты соответствующих судов принимаются на собраниях (а не на заседаниях) судей. В законе города Москвы предусмотрено, что принятие Регламента Уставного суда, а также внесение в него изменений и дополнений оформляются решениями Уставного суда. Аналогичная норма в законе Республики Тыва относится к каждому предложению о внесении изменений в регламент Конституционного суда республики. Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры устанавливает необходимость опубликования регламента Уставного Суда в официальном издании органов государственной власти округа. В законе Республики Тыва определен круг субъектов, которые вправе вносить предложения об изменении и дополнении регламента Конституционного суда (любой судья и секретариат суда), а также предусматривается, что такие предложения должны быть мотивированными.

Большое разнообразие наблюдается в подходах к определению предмета регулирования регламентов конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Как правило[45], этому вопросу посвящена специальная статья закона субъекта Российской Федерации о конституционном (уставном) суде. Однако наряду с ней в таких законах содержатся как общие, так и отдельные указания на необходимость урегулирования тех или иных вопросов в регламенте конституционного (уставного) суда. Так, в законах ряда субъектов Российской Федерации одновременно с закреплением правовой основы конституционного (уставного) судебного контроля устанавливается, что регламент принимается конституционным (уставным) судом по вопросам его внутренней деятельности[46].

Анализ исследуемых законов позволяет сделать вывод о том, что в подавляющем боль-

[43] Законы Республики Дагестан, Карачаево-Черкесской Республики, Калининградской области и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

[44] Закон Московской области.

[45] Кроме законов республик Бурятия и Саха (Якутия).

[46] Законы республик Башкортостан, Дагестан, Марий Эл, Саха (Якутия), Тыва, Калининградской и Московской областей, Санкт-Петербурга, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Как уже говорилось, в законе Республики Бурятия отсутствует статья, специально посвященная регламенту Конституционного Суда этой республики. Поэтому в данном законе предмет регулирования регламента развернуто закрепляется именно в статье, касающейся законодательства о суде. Эта статья предусматривает, что регламентом Конституционного Суда республики определяются вопросы, регламентирующие организацию деятельности суда, а именно общие начала конституционного судопроизводства, не урегулированные законом, правила процедуры и этикета, требования к работе аппарата суда, особенности делопроизводства и иные вопросы.

шинстве случаев[47] региональный законодатель при конкретизации предмета регулирования регламента конституционного (уставного) суда опирается на положения статьи 28 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, согласно которым в Регламенте Конституционного Суда Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации и указанного закона устанавливаются порядок определения очередности рассмотрения дел в заседаниях, правила процедуры и этикета в заседаниях, особенности делопроизводства в Конституционном Суде Российской Федерации, требования к работникам аппарата Конституционного Суда Российской Федерации и иные вопросы внутренней деятельности Конституционного Суда Российской Федерации.

Типичный перечень вопросов, подлежащих урегулированию в регламенте конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, включает в себя:

— порядок определения очередности рассмотрения дел в заседаниях[48];

— правила процедуры[49] и этикета на заседаниях[50];

— особенности (порядок[51]) делопроизводства в суде;

— требования к работникам аппарата[52] суда[53].

Помимо этого, в законах отдельных субъектов Российской Федерации предусматривается установление регламентом конституционного (уставного) суда:

— порядка распределения дел между судьями[54] либо порядка распределения дел в суде[55], либо порядка распределения поступающих в суд обращений[56];

— принципа распределения работы между судьями, включая их возможную специализацию[57];

— этических норм для судей[58];

— правил внутреннего распорядка[59].

Во всех законах субъектов Российской Федерации, где имеются перечни вопросов, составляющих предмет регулирования регламента конституционного (уставного) суда, эти перечни являются открытыми и указывают на возможность решения в регламенте иных вопросов внутренней деятельности соответствующего суда. При этом в отдельных случаях[60] делается оговорка, что в регламент могут быть включены только вопросы, не урегулированные законом о конституционном (уставном) суде, а также предусматривается возможность регулирования в регламенте наряду с вопросами внутренней деятельности суда также вопросов судопроизводства[61].

Своеобразием отличается закон Иркутской области, где статья, специально посвященная Регламенту Уставного Суда, указывает лишь в общем виде, что Регламентом Уставного Суда регулируются вопросы внутренней деятельности Уставного Суда. При этом в тексте закона имеется 13 отсылок к Регламенту по вопросам регулирования различных аспектов работы Уставного Суда.

Закрепление основных гарантий деятельности конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации. В законах субъектов Российской Федерации о конституционных

[47] Кроме законов республик Бурятия и Саха (Якутия), где отсутствуют статьи, специально посвященные регламентам конституционных судов этих субъектов Российской Федерации.

[48] Кроме законов республик Дагестан, Коми, Марий Эл и города Москвы.

[49] В законе Московской области это указание отсутствует.

[50] В законе города Москвы предусмотрено определение регламентом Уставного суда правил проведения судебных заседаний, а в законах Карачаево-Черкесской Республики, Калининградской и Свердловской областей и Санкт-Петербурга – правил процедуры в суде в целом (а не только в заседаниях).

[51] Законы республик Башкортостан и Татарстан, Московской области.

В соответствии с законом Тюменской области в предмет регулирования регламента Уставного суда области входит делопроизводство (в целом).

[52] В законе Республики Тыва – секретариата.

[53] Кроме законов республик Башкортостан и Карелия, а также Московской области.

В законе Тюменской области, кроме того, указано, что регламентом Уставного суда области устанавливается дисциплинарная ответственность (круг субъектов этой ответственности не определен, но, очевидно, имеются в виду именно работники аппарата суда).

[54] Законы Республики Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской республик.

[55] Законы республик Коми и Марий Эл, Московской области и города Москвы.

[56] Закон Республики Карелия.

[57] Законы республик Башкортостан и Татарстан. Согласно закону Республики Башкортостана это правило относится также к работникам Секретариата суда.

[58] Законы республик Башкортостан и Татарстан.

[59] Законы республик Башкортостан и Татарстан.

[60] Законы Московской области и города Москвы.

[61] Закон Московской области.

(уставных) судах устанавливаются различные материальные, организационные и иные гарантии деятельности этих судов. Основу соответствующего регулирования в большинстве случаев составляет включаемая в первую главу закона статья, содержание которой в основном заимствуется из статьи 7 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации. Отклонения от опыта федерального регулирования проявляются в отсутствии отдельных имеющихся в нем указаний (например, о нахождении имущества конституционного (уставного) суда в собственности соответствующего субъекта Российской Федерации[62], о недопустимости сокращения объема бюджетного финансирования деятельности суда[63] либо ограничения иных установленных условий его деятельности[64]). В некоторых субъектах Российской Федерации предусмотрено право председателя конституционного (уставного) суда участвовать в обсуждении вопросов финансирования суда в законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации[65].

В законах отдельных субъектов Российской Федерации встречаются специфические гарантии обеспечения деятельности конституционных (уставных) судов. Например, согласно закону Санкт-Петербурга, администрация города принимает необходимые меры для охраны и обеспечения безопасности здания (помещения) Уставного суда и его судей.

Иные общие вопросы статуса конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации. В законах субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах (как правило, в заключительных положениях[66]) содержатся и иные нормы, касающиеся различных аспектов статуса данных судов.

Так, в качестве местопребывания[67] конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации определяется столица (административный центр) соответствующего субъекта Российской Федерации (лишь в отдельных субъектах Российской Федерации данный вопрос остался неурегулированным[68]). Суду также предоставляется право проводить заседания вне места его постоянного пребывания, если суд сочтет это необходимым[69]. Законом Республики Бурятия предусмотрено правило, согласно которому в указанном случае на здании, где проходит заседание Суда, поднимается Государственный флаг республики на весь период его работы.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации имеют печати с изображениями гербов соответствующих субъектов Российской Федерации[70] и своими наименованиями.

Регулирование, касающееся символов власти конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, особым разнообразием не отличается и состоит, как правило, в следующем:

— на здании (в помещении), занимаемом судом, поднимаются государственные флаги Российской Федерации и соответствующего субъекта Российской Федерации[71];

— в зале заседаний суда находятся изображения государственных флагов и государственных гербов Российской Федерации и соответствующего субъекта Российской Федерации[72]. Закон Республики Бурятия предусмат-

[62] Законы Республики Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республики.

[63] Законы республик Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Марий Эл, Саха (Якутия), Тыва, Карачаево-Черкесской и Чеченской республик, Калининградской, Свердловской и Тюменской областей, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

[64] Закон города Москвы.

[65] Законы Карачаево-Черкесской Республики, Калининградской и Свердловской областей, Санкт-Петербурга.

[66] Кроме законов Иркутской и Московской областей и Республики Саха (Якутия).

[67] В законе Санкт-Петербурга говорится о «резиденции» Уставного суда.

[68] Законы Московской и Тюменской областей, города Москвы.

[69] Данное право не предусмотрено законами Республики Саха (Якутия) и Иркутской области.

[70] Кроме законов Тюменской области, в соответствии с которым на печати Уставного суда помещается изображение герба Российской Федерации, и Калининградской области, который вообще не предусматривает наличие изображения какого-либо герба на печати Уставного суда области.

[71] В законах Республики Саха (Якутия), Московской области и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры говорится только о флаге субъекта Российской Федерации.

[72] В законах республик Марий Эл, Саха (Якутия), Московской области, города Москвы и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры не предусмотрено размещение в залах заседаний судов изображений государственных символов Российской Федерации.

ривает, что в зале заседаний Конституционного Суда республики находятся также издания Конституции Российской Федерации и Конституции республики;

— в служебных помещениях судей (председателя суда[73]) устанавливаются государственные флаги Российской Федерации[74] и соответствующего субъекта Российской Федерации[75];

— судьи конституционного (уставного) суда заседают в мантиях[76];

— судьи имеют удостоверения[77].

Уникальное предписание содержится в законе Республики Саха (Якутия). Уникальное предписание содержится в законе Республики Саха (Якутия). В соответствии с ним председатель Конституционного суда республики имеет специальный нагрудный знак, описание которого утверждается Конституционным судом республики.

Законы субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах нередко предусматривают выпуск судами официальных изданий и определяют их названия[78]. Есть случаи, когда наличие официального издания суда предусматривается косвенно, при установлении правила об опубликовании решений соответствующего суда[79] или особых мнений его судей[80]. Согласно закону Республики Коми официальным изданием Конституционного Суда республики являются «Ведомости нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Коми» — издание, общее для всех органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации.

В законе Республики Саха (Якутия) содержится дополнительное положение, в соответствии с которым расходы на издание «Вестника Конституционного суда Республики Саха (Якутия)» предусматриваются ежегодно в общей смете расходов на содержание суда.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России 1978 года (в ред. закона Российской Федерации от 10 декабря 1992 года № 4071-I) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. —1978. — № 15. — Ст. 407.

2. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон от 21 июня 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. федер. конст. закона от 28 декабря 2016 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

3. О статусе судей в Российской Федерации : закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-I (в ред. федер. закона от 28 декабря 2016 г. № 505-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. — 1992. — № 30. — Ст. 1792.

4. О судебной системе Российской Федерации : федер. конст. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. федер. конст. закона от 5 февраля 2014 г. № 4-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 1. — Ст. 1.

[73] Закон Иркутской области.

[74] В законах республик Башкортостан, Ингушетия, Марий Эл, Тыва, Кабардино-Балкарской Республики, Иркутской области не предусмотрено размещение в служебном помещении судьи Государственного флага Российской Федерации.

[75] В законах Московской и Самарской областей, города Москвы и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры такие нормы отсутствуют.

[76] В законах Республики Коми и города Москвы эта обязанность не закреплена. Согласно законам Московской и Тюменской областей судьи имеют также отличительный знак судьи.

[77] В Санкт-Петербурге и Калининградской области вопросы работы с удостоверениями судей уставных судов урегулированы специальными законами.

[78] Законы республик Адыгея, Ингушетия, Саха (Якутия), Татарстан, Чеченской Республики, Иркутской и Тюменской областей.

[79] Законы Республики Дагестан и Московской области.

[80] Закон города Москвы.

ББК 67.400.1, 67.71

Е.Л. Иванова, кандидат юридических наук

Регулирование региональных органов конституционной юстиции в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование[1]

Исследование посвящено сравнительному анализу положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, определяющих основы правового статуса региональных органов конституционной юстиции. Автор оценивает указанные положения на предмет места их расположения в структуре основного закона региона, полноты правового регулирования деятельности конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, а также содержания указанных положений. Выделяются основные подходы, используемые в различных регионах, делается вывод об их целесообразности.

Ключевые слова: *конституция (устав) субъекта Российской Федерации; органы регионального конституционного (уставного) правосудия; конституционный (уставный) контроль.*

Конституционное (уставное) регулирование системы организации и деятельности любых государственно-правовых институтов субъекта Российской Федерации (далее — субъект РФ) носит принципиальное значение. Поскольку именно качество конституционных (уставных) норм предопределяет дальнейшие возможности развития регионального законодательства в соответствующей области государственно-властных и общественных отношений. Не являются исключением и положения региональных конституций (уставов), закрепляющие основы организации и деятельности органов конституционного (уставного) правосудия субъектов РФ. В связи с чем представляется актуальным проведение системного анализа указанных выше положений конституций (уставов) субъектов РФ.

I. Место расположения норм об органе конституционного (уставного) контроля в конституции (уставе) субъекта РФ. Поскольку органы региональной конституционной (уставной) юстиции, несмотря на особый предмет рассматриваемых ими дел, являются органами судебной власти, то логически обоснованный и наиболее распространенный вариант размещения норм о конституционных (уставных) судах в тексте конституции (устава) субъекта РФ — расположение в главе о судебной власти. При этом название самих глав основного закона субъекта РФ, содержащих положения об органе конституционной (уставной) юстиции, может быть дословно сформулировано как «Судебная власть в *(указывается наименование соответствующего субъекта РФ)*»[2], а может и отражать содержание главы в целом, куда включены нормы не только об органе конституционного (уставного) правосудия, но и о мировых судьях соответствующего субъекта РФ [27, гл. 8; 28, гл. VI], либо дополнено наименованиями иных правозащитных органов, как, например, «Судебная власть. Прокуратура» или «Судебная власть и правоохранительные органы» [19, гл. 8], а также «Судебная власть. Прокуратура. Адвокатура. Нотариат» [8, гл. 4; 10, гл. 7].

В конституциях (уставах) отдельных субъектов РФ деятельности органа регионального конституционного (уставного) контроля придается особое значение. В этой связи опреде-

[1] Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-03-00102 «Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации».

[2] См., например: Конституция Республики Башкортостан [4, гл. 7], Устав Санкт-Петербурга [36, гл. VII], Устав Калининградской области [23, гл. 7], Устав Свердловской области [37, гл. 76] и других субъектов РФ.

лению основ его правового статуса и деятельности посвящается отдельная глава, как например, это сделано в Кемеровской [25, гл. 6] и Иркутской [22, гл. 12[1]] областях.

В Калужской области общие положения, касающиеся деятельности органа уставного контроля, в отличие от предыдущего подхода, урегулированы параллельно с деятельностью мировых судей на территории области статьями 31 и 32 Устава области [24].

Наконец, в качестве особых нехарактерных для других субъектов РФ подходов, для определения места норм об органе уставного правосудия в основном законе субъекта Российской Федерации, следует отметить правовое регулирование Воронежской области [20] и Ханты-Мансийского автономного округа [41].

В Уставе Воронежской области [20] деятельности Уставного суда хотя и посвящена отдельная статья (54), однако самостоятельной главы о судебной власти Уставом не предусмотрено. А статьи, посвященные судебным органам, действующим на территории области, расположены в главе Устава «Основы государственной власти в Воронежской области».

В Уставе Ханты-Мансийского автономного округа [41] статья 7, в которой наряду с основами деятельности мировых судей на территории округа регулируются основы деятельности Уставного Суда на территории округа, расположена в главе Устава «Общие положения».

II. Полнота правового регулирования деятельности органа конституционного (уставного) контроля. С точки зрения полноты правового регулирования деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ нормами конституции (устава) субъекта РФ могут быть выделены три подхода:

1) «*рамочный*» — когда в конституции (уставе) субъекта РФ закрепляется лишь сама возможность создания органа регионального конституционного (уставного) контроля, его основные полномочия и содержатся отсылочные нормы к закону субъекта РФ, которым уже определяются основы организации и порядок деятельности конституционного (уставного) суда субъекта РФ. Такой подход отражен в Уставе города Москвы [21], Конституции Удмуртской Республики [9], Уставе Краснодарского края [28] и еще нескольких субъектах РФ.

Думается, что, несмотря на свою лаконичность, данный подход к правовому закреплению основ деятельности органа регионального конституционного (уставного) контроля считать категорично неудачным нельзя. Учитывая присущую нормам учредительных законов, к коим относятся также конституции (уставы) субъектов РФ, обобщенность, наличие самих положений о создании конституционного (уставного) суда субъекта РФ в конституции (уставе) субъекта РФ наряду с отсылочными нормами о том, что порядок организации и деятельности органа конституционного (уставного) правосудия определяется специальным законом, уже можно назвать определенным «фундаментом» для реального создания органа конституционного (уставного) правосудия в конкретном субъекте РФ. В то же время абсолютно «пустыми» с точки зрения конституционно-уставного гарантирования создания конституционного (уставного) суда выглядят сугубо диспозитивные положения конституций (уставов) о создании суда [30; 38];

2) «*традиционный*» — когда помимо норм, закрепляемых при использовании рамочного подхода, в содержание конституции (устава) субъекта РФ также включаются положения, касающиеся статуса судей конституционных (уставных) судов, порядка формирования состава суда, юридической силы вынесенных органом конституционного (уставного) правосудия решений. Данный подход является наиболее распространенным и отражен в Конституции Республики Саха (Якутия) [1, ст. 86[1]—89[1]], Уставе Новосибирской области [33, ст. 49 и 50], Уставе Воронежской области [20, ст. 50—53] и конституциях (уставах) иных субъектов РФ;

3) «*детальный*» подход, при котором помимо положений, указанных в «рамочном» и «традиционном подходе», в основном законе субъекта РФ также либо закрепляются дополнительные положения (гарантии), касающиеся деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ, либо максимально подробно, по сравнению с «традиционным» подходом, регламентируются какие-либо из указанных вопросов.

Так, в статье 50 Устава Санкт-Петербурга [36] описаны все требования к кандидатам на должность судей Уставного суда Санкт-Петербурга и очень детально определен механизм назначения их на должность и механизм прекращения полномочий судей. В Конституции Республики Адыгея [3, ст. 101] по каждому виду обращений указываются лица, наделенные правом обращения в орган конституционного контроля по соответствующей кате-

гории дел. В статье 109 Конституции Республики Татарстан [8] подробно описаны полномочия органов конституционного правосудия названных республик. Детальное регулирование деятельности органа уставного контроля произведено в Уставе Иркутской области, где наряду с правовым статусом Уставного Суда, содержательной регламентацией его полномочий также определены основы механизма формирования Уставного Суда Иркутской области. В Конституции Республики Карелия [5, ст. 69], Уставе Калининградской области [23, ч. 5 ст. 52], Уставе Свердловской области [37, ч. 6 ст. 56], Конституции Республики Башкортостан [4, ст. 108] содержатся финансовые гарантии деятельности органов конституционного (уставного) контроля указанных субъектов РФ.

III. Содержание норм конституций (уставов) субъектов РФ. Содержание положений конституций (уставов) субъектов РФ, регулирующих их организационно-правовые основы деятельности, обусловлено описанной выше *полнотой правового регулирования деятельности органа конституционного (уставного) контроля* в основном законе субъекта РФ. При этом, несмотря на лаконичность конституционных (уставных) формулировок, в их содержание включаются следующие положения:

1. Основные полномочия органа регионального конституционного (уставного) правосудия. Регулирование полномочий органа конституционного (уставного) контроля в конституциях (уставах) субъекта РФ осуществляется, как правило, за счет перечисления таких полномочий. При этом в большей части конституций (уставах) субъектов РФ перечень полномочий является закрытым, однако в некоторых, как, например, в Уставе Калужской области (часть 1 статьи 31), наоборот, — носит открытый характер. Не настаивая на правильности какого-либо из обозначенных подходов, полагаем необходимым уточнить следующее. Региональному законодателю при закреплении открытого перечня полномочий органа конституционного (уставного) правосудия следует очерчивать возможные пределы установления дополнительных полномочий конституционного (уставного) суда хотя бы с точки зрения источника их установления. Думается, что таким источником должен быть исключительно закон субъекта РФ, определяющий порядок организации и деятельности конституционного (уставного) суда субъекта РФ. Однако в ряде конституций (уставов) субъектов РФ такая конкретика отсутствует. Отдельного внимания в связи с указанными выше особенностями перечня полномочий конституционных (уставных) судов субъектов РФ заслуживает правовое закрепление полномочий Уставного Суда Иркутской области. В статье 69^2 Устава Иркутской области полномочия Уставного Суда формулируются исчерпывающим образом. При этом в частях 6 и 7 указанной статьи содержатся важные уточнения, согласно которым законом Иркутской области к компетенции Уставного Суда Иркутской области может быть отнесено рассмотрение иных дел, если это соответствует юридической природе и предназначению Уставного Суда Иркутской области, однако Уставный Суд Иркутской области не рассматривает дела, отнесенные к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов.

С точки зрения объема закрепляемых за конституционными (уставными) судами полномочий, конституции (уставы) субъектов РФ могут быть условно поделены на две группы. Первая группа представлена теми субъектами РФ, которые фиксируют только два базовых полномочия органа конституционного (уставного) правосудия: полномочие по нормоконтролю и полномочие по толкованию положений основного закона субъекта РФ. При этом в качестве предмета нормоконтроля органа конституционного (уставного) правосудия обозначены в основном законы, иные нормативные правовые акты субъекта РФ, нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Данный подход использован в Уставе города Москвы (часть 1 статьи 51).

Второй подход отличается от первого: во-первых, расширение предмета нормоконтроля конституционного (уставного) суда за счет включения в него не вступивших в силу международных, внешнеэкономических или межрегиональных соглашений субъекта РФ [33, п. 6 ч. 1 ст. 50], публично-правовых договоров, заключаемых от имени субъекта РФ, а также от имени органов государственной власти субъекта РФ [4, п. 6 ст. 106], нормативно-правовых актов субъекта РФ, вошедшего в состав другого субъекта РФ [22, ч. 5 ст. 69^2]; во-вторых, непосредственное расширение круга полномочий органа конституционного (уставного) правосудия посредством наделения, помимо полномочий по нормоконтролю и толкованию, также полномочиями по рассмотре-

нию споров о компетенции и иными полномочиями.

Конституционные (уставные) суды рассматривают споры о компетенции между:

— органами государственной власти субъекта РФ;

— органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований субъекта РФ;

— органами местного самоуправления муниципальных образований субъекта РФ.

В отдельных субъектах РФ конституционные (уставные) суды субъектов РФ наделяются рядом дополнительных полномочий.

При этом некоторые из таких полномочий, как, например, дача заключений по проектам законов субъекта РФ о внесении изменений в конституцию (устав) субъекта РФ [22, ч. 4 ст. 69^2; 23, п. 3 ч. 3 ст. 51] или заключений о фактах нарушения конституции (устава) субъекта РФ органами государственной власти субъекта РФ при возбуждении в отношении них процедур, связанных с применением мер конституционно-правовой ответственности [1, абзацы два и три п. 6; 2, ч. 7 ст. 122], заслуживают положительной оценки с точки зрения повышения уровня правовой охраны основного закона субъекта РФ.

В то время как закрепление таких полномочий органов конституционного (уставного) правосудия, как дача заключений по вопросам о наличии или отсутствии правовых препятствий для проведения выборов органов государственной власти субъекта РФ, участие в разрешении конституционно-правовых споров между субъектом РФ и Российской Федерацией [1, абзац четыре п. 6 ст. 88] требует самостоятельной конституционно-правовой оценки и выходит за рамки настоящего исследования.

2. Круг лиц, участвующих в процедуре назначения судей конституционных (уставных) судов. В большей части региональных конституций (уставов) закрепляется общее правило о том, что судьи конституционного (уставного) суда субъекта РФ назначаются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ. При этом иногда, как например это сделано в Уставе Санкт-Петербурга (абзац третий части 2 статьи 50), региональный законодатель в тексте конституции (устава) конкретизирует вид нормативного правового акта законодательного (представительного) органа, в форме которого принимается решение о назначении судьи.

Стоит также отметить, что самое развернутое регулирование порядка формирования состава уставного суда осуществлено в Уставе Иркутской области, где данной процедуре посвящена отдельная статья 69^3 «Основы формирования Уставного Суда Иркутской области».

3. Требования к кандидатам, претендующим на должность судей. В части установления требований к кандидатам, претендующим на должность судей, конституции (уставы) субъектов можно разделить на три группы.

К первой относятся те конституции (уставы) субъектов РФ, в которых положения о требованиях вообще не закрепляются [21; 23].

Вторую группу образуют конституции (уставы) субъектов РФ, в которых закрепляются требования, аналогичные тем, что предъявляются к судьям федеральным законодательством: гражданство Российской Федерации, достижение двадцатипятилетнего возраста, наличие высшего юридического образования и наличие стажа работы по юридической профессии не менее пяти лет [4, ст. 107; 33, ч. 3 ст. 49].

Третья группа представлена положениями тех конституций (уставов), которые помимо требований, установленных федеральным законодательством, предъявляют к кандидатам дополнительные требования — наличие признанной высокой квалификации в области права и безупречной профессиональной репутации [36, абзац второй ч. 2 ст. 50].

4. Численность судей и требования к правомочности деятельности конституционного (уставного) суда, обусловленного числом действующих судей. Наиболее распространенным вариантом организации деятельности органа конституционного (уставного) правосудия является закрепление пяти судей в его составе. Однако в Карелии данное число сокращено до трех [5, ч. 1 ст. 68].

Стоит отметить, что требования к правомочности заседания органа конституционного (уставного) правосудия в зависимости от кворума судей непосредственно отражены только в Уставе Санкт-Петербурга (часть 2 статьи 50) и Уставе Иркутской области (часть 7 статьи 69^3).

5. Юридическая сила решений конституционного (уставного) суда. В большей части региональных конституций (уставов) субъектов РФ закрепляется только одно юридическое свойство итоговых решений конституционных (уставных) судов — непосредственность

действия. Это свойство определяется за счет закрепления правила о том, что правовые акты либо отдельные их части, признанные конституционным (уставным) судом противоречащими конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, утрачивают силу[3] со дня опубликования решения [40, ч. 5 ст. 4] либо немедленно после провозглашения решения конституционного (уставного) суда [37, ч. 5 ст. 56].

В конституциях (уставах) отдельных субъектов РФ также закрепляется свойство непреодолимости решений органов конституционного (уставного) правосудия [4, абзац одиннадцатый ст. 106; 10, ч. 5 ст. 100; 37, ч. 5 ст. 56].

Наконец, для немногих конституций (уставов) характерно закрепление сразу трех свойств итоговых решений конституционных (уставных) судов: непосредственности действия, непреодолимости и окончательности [1, ст. 89[1]; 8, ч. 5 и 6 ст. 109].

6. Финансовые гарантии. Как правило, в положения конституций (уставов) субъектов РФ, определяющих основы организации и деятельности органов регионального конституционного (уставного) контроля, включены нормы о том, что финансирование конституционного (уставного) суда осуществляется за счет средств регионального бюджета.

Вместе с тем считать такие положения достаточными конституционно-правовыми гарантиями деятельности конституционных (уставных) судов, по нашему мнению, нельзя. Указание на источник финансирования деятельности в данном случае является логичным выводом из бюджетного законодательства, однако самостоятельной гарантией не служит.

Положительную оценку в этой связи заслуживает правовое регулирование, осуществленное в Республике Башкортостан и Свердловской области.

Так, согласно статье 108 Конституции Республики Башкортостан финансирование судов Республики Башкортостан должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия. Частью 6 статьи 52 Устава Свердловской области предусмотрено, что расходы на обеспечение деятельности Уставного Суда Свердловской области предусматриваются в областном бюджете отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Проведенное исследование показало, что в значительной части конституций (уставов) субъектов РФ положения, касающиеся деятельности органов конституционного (уставного) контроля, носят сугубо формальный и рамочный характер и в основном состоят из отсылочных к специальному законодательству субъекта РФ норм. Вместе с тем существуют отдельные примеры иногда излишне детального регулирования института конституционного (уставного) контроля в основном законе субъекта РФ, которые не всегда можно оценить положительно. При закреплении конституционных (уставных) основ организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ региональному законодателю, на наш взгляд, не следует углубляться в конкретизацию полномочий органов конституционного (уставного) правосудия, а также субъектов, уполномоченных на обращение по каждой из категории дел. Вместе с тем необходимым представляется закрепление в конституции (уставе) субъекта РФ юридических свойств итоговых решений органа конституционного (уставного) контроля, организационных и финансовых гарантий его деятельности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. № 908-XII // СПС «КонсультантПлюс».

2. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. № 28-РЗ // СПС «КонсультантПлюс».

[3] Если предметом конституционного (уставного) контроля выступают также не вступившие в силу договоры и соглашения субъекта РФ, то договоры и соглашения, в случае признания их не соответствующими конституции (уставу) субъекта РФ, не подлежат введению в действие.

3. Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. // СПС «КонсультантПлюс».
4. Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Конституция Республики Карелия от 30 мая 1978 г. // СПС «КонсультантПлюс».
6. Конституция Республики Марий Эл от 24 июня 1995 г. // СПС «КонсультантПлюс».
7. Конституция Республики Тыва от 6 мая 2001 г. // СПС «КонсультантПлюс».
8. Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. // СПС «КонсультантПлюс».
9. Конституция Удмуртской Республики от 12 декабря 1994 г. № 663-XII // СПС «КонсультантПлюс».
10. Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 г. // СПС «КонсультантПлюс».
11. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС // СПС «КонсультантПлюс».
12. Устав (Основной закон) Владимирской области от 14 августа 2001 г. № 62-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».
13. Устав (Основной закон) Оренбургской области от 20 ноября 2000 г. № 724/213-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».
14. Устав (Основной закон) Рязанской области от 18 ноября 2005 г. № 118-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».
15. Устав (Основной Закон) Тульской области от 12 ноября 2001 г. № 265-ЗТО // СПС «КонсультантПлюс».
16. Устав Архангельской области от 23 мая 1995 г. № 35 // СПС «КонсультантПлюс».
17. Устав Брянской области от 26 января 1996 г. № 7-З // СПС «КонсультантПлюс».
18. Устав Волгоградской области от 17 июля 1996 г. № 73-ОД // СПС «КонсультантПлюс».
19. Устав Вологодской области от 18 октября 2001 г. № 716-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».
20. Устав Воронежской области от 25 мая 2006 г. // СПС «КонсультантПлюс».
21. Устав города Москвы от 25 июня 1995 г. // СПС «КонсультантПлюс».
22. Устав Иркутской области от 15 апреля 2009 г. № 9/5-ЗС // СПС «КонсультантПлюс».
23. Устав Калининградской области от 18 января 1996 г. № 30 // СПС «КонсультантПлюс».
24. Устав Калужской области от 27 марта 1996 г. № 473 // СПС «КонсультантПлюс».
25. Устав Кемеровской области от 9 апреля 1997 г. // СПС «КонсультантПлюс».
26. Устав Кировской области от 27 марта 1996 г. № 12-ЗО // СПС «КонсультантПлюс».
27. Устав Костромской области от 17 апреля 2008 г. // СПС «КонсультантПлюс».
28. Устав Краснодарского края от 10 ноября 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс».
29. Устав Красноярского края от 5 июня 2008 г. № 5-1777 // СПС «КонсультантПлюс».
30. Устав Курганской области от 16 декабря 1994 г. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».
31. Устав Ленинградской области от 27 октября 1994 г. № 6-оз // СПС «КонсультантПлюс».
32. Устав Нижегородской области от 30 декабря 2005 г. № 219-З // СПС «КонсультантПлюс».
33. Устав Новосибирской области от 18 апреля 2005 г. № 282-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».
34. Устав Приморского края от 6 октября 1995 г. № 14-КЗ // СПС «КонсультантПлюс».
35. Устав Псковской области от 12 апреля 2001 г. № 1-У // СПС «КонсультантПлюс».
36. Устав Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 г. // СПС «КонсультантПлюс».
37. Устав Свердловской области от 23 декабря 2010 г. № 105-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».
38. Устав Смоленской области от 15 мая 2001 г. № 37-з // СПС «КонсультантПлюс».
39. Устав Тульской области от 12 ноября 2001 г. № 265-ЗТО // СПС «КонсультантПлюс».
40. Устав Тюменской области от 30 июня 1995 г. № 6 // СПС «КонсультантПлюс».
41. Устав Ханты-Мансийского автономного округа от 26 апреля 1995 г. № 4-оз // СПС «КонсультантПлюс».

ББК 67.400.1, 67.71

С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

Структура законодательства о доступе к информации о деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации[1]

В статье автор описывает нормативные правовые акты, регулирующие отношения по обеспечению доступа к информации о деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Отмечается предметное деление указанных отношений на две группы: 1) гласность конституционного судопроизводства; 2) обеспечение доступа к иной информации о деятельности суда. Делается вывод о раздельном правовом регулировании этих групп отношений. Определяются федеральные законы с соответствующим предметом правового регулирования. На основе анализа регионального законодательства автор делает вывод, что отношения, связанные с гласностью конституционного судопроизводства, регулируются однородно — в законе, определяющем статус соответствующего суда. В отношении законодательного регулирования обеспечения доступа к иной информации о деятельности конституционного (уставного) суда применяются разные способы. Автор выделяет четыре основных подхода к такому регулированию и оценивает их целесообразность.

Ключевые слова: *конституционное судопроизводство; гласность; доступ к информации; конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.*

Справедливость и беспристрастность суда должны быть аксиомой в демократическом обществе, в силу чего правосудие нуждается в жестком контроле со стороны населения. Важнейшей предпосылкой осуществления такого контроля, условием уважения и доверия общества к судебной системе является ее открытость. Возможность любого заинтересованного лица ознакомиться с ходом и результатами осуществления правосудия не только повышает доверие общества к суду и государству в целом, но и снижает вероятность ошибки, гарантирует независимость суда [17, с.126].

Применительно к органам конституционной юстиции информационная открытость имеет особое значение. Конституционное правосудие по своей природе является нормативным[2], а потому его результаты в обязательном порядке должны доводиться до общества. Именно поэтому все без исключения решения конституционных судов подлежат обязательному опубликованию. Вместе с тем не меньший интерес для общества имеет и иная информация о деятельности этих органов власти: о составе суда, его полномочиях, местонахождении, наличии (отсутствии) собственного средства массовой информации, сайта и проч. В этой связи гласность конституционного судопроизводства и иных направлений деятельности органов конституционной юстиции нуждается в отдельном правовом регулировании.

Структура правовых актов в рассматриваемой сфере предопределяется особенностями регулируемых общественных отношений, которые можно разделить на две части:

1) гласность в процессе судопроизводства;

2) доступ к иной информации о деятельности судов.

Безусловно, эти отношения тесно связаны между собой и частично пересекаются. Например, вопросы присутствия на заседаниях судебных органов могут быть как элементом

[1] Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-03-00102 «Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации».

[2] О нормативной природе конституционного правосудия см.: [15, с. 51—52].

судопроизводства (присутствие на открытом заседании суда), так и элементом иных процедур (присутствие на заседаниях суда, посвященных вопросам внутренней организации). Однако регулируются эти вопросы по-разному. В первом случае требования гласности к судопроизводству определяются исходя из общих начал и закономерностей осуществления судопроизводства. Во втором — обеспечение доступа к информации регулируется исходя из общей цели обеспечения возможности осуществления общественного контроля, наряду с открытостью иных органов власти. В этой связи важно, что Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [10] (далее — Федеральный закон о доступе к информации) предусматривает примат законодательства о судопроизводстве над своими положениями, в том числе в части региональных органов конституционной юстиции. Так, согласно части 2 статьи 2 Федерального закона о доступе к информации, если законодательством Российской Федерации или законодательством субъектов Российской Федерации, устанавливающим полномочия и порядок деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, предусматриваются иные требования к предоставлению информации о деятельности судов, чем те, которые определены данным Федеральным законом, то положения Федерального закона о доступе к информации применяются с учетом требований законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации.

Исходя из обозначенного предметного деления общественных отношений, можно выделить две группы законодательных положений, регулирующих вопросы доступа к информации о деятельности судов на федеральном уровне.

1. Положения, закрепляющие принцип гласности судопроизводства и меры по его реализации. К этой группе следует относить положения статьи 9 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» [6], закрепляющей принцип гласности. Также применительно к федеральным судам и мировым судьям в эту группу входят положения процессуальных кодексов, регламентирующих гласность в рамках отдельного вида судопроизводства. Однако конституционное судопроизводства в региональных органах регулируется исключительно нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, поэтому положения процессуальных кодексов к ним не применяются. Соответственно, федеральное законодательство о гласности конституционного судопроизводства для региональных органов конституционной юстиции состоит исключительно из общего принципа гласности судопроизводства, в соответствии с которым в каждом регионе устанавливается принцип гласности конституционного судопроизводства в конкретном субъекте Российской Федерации.

2. Федеральный закон о доступе к информации и иные федеральные нормативные правовые акты, принятые в его развитие. В отношении конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации применяются только положения Федерального закона о доступе к информации, поскольку иные правовые акты, включая акты Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, на них не распространяются.

Для федеральных судов законодательство о доступе к информации ограничивается федеральным уровнем. Но применительно к судам субъектов Российской Федерации также принимаются региональные нормативные акты. При этом вид таких актов, степень подробности правового регулирования, а также во многом содержание устанавливаемых правовых норм могут существенно различаться. В этой связи представляется важным провести сравнительный анализ действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о доступе к информации о деятельности конституционных (уставных) судов.

В целом региональные нормативные правовые акты, регулирующие рассматриваемые отношения, повторяют структуру федерального законодательства. Их можно разделить на две группы:

1) закрепляющие принцип гласности конституционного судопроизводства и меры по его реализации;

2) регулирующие особенности обеспечения доступа к информации о деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом о доступе к информации.

Региональные нормативные правовые акты первой группы однородны по форме акта и предмету его правового регулирования. Во всех без исключения субъектах Российской Федерации конституционное судопроизводство регулируется в форме закона, что предопределено важ-

ностью регулируемых общественных отношений. При этом такой закон регулирует как собственно судопроизводство, так и вопросы статуса и организации деятельности конституционного (уставного) суда. Анализ показывает, что все подобные законы, действующие в настоящий момент, содержат положения о принципе гласности, открытости или закрытости судебного заседания, а также о необходимости опубликования всех или отдельных видов решений суда (см., например: [3, ст. 8, 71; 14, ст. 12, 76]). Таким образом, региональное законодательство о гласности судопроизводства однородно с точки зрения формы закрепления и различается лишь содержательно.

Вторая группа региональных нормативных правовых актов — о доступе к информации о деятельности конституционных (уставных) судов — намного более разнообразна.

Вариативность правового регулирования в этой части объясняется тем, что Федеральный закон о доступе к информации не содержит императивных предписаний в части формы и предмета актов, которые необходимо принять субъектам Российской Федерации. Так, определяя форму правового регулирования отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности региональных органов конституционной юстиции, данный закон использует формулировку «законодательство субъектов Российской Федерации», что подразумевает возможность принятия как законов, так и подзаконных актов (статья 3). И в иных случаях, предусматривая полномочия регионов по нормативному регулированию, Федеральный закон о доступе к информации не определяет форму соответствующего акта.

Другой особенностью Федерального закона о доступе к информации является то обстоятельство, что все нормотворческие полномочия регионов установлены одновременно для конституционных (уставных) судов и мировых судей. Таким образом, эти вопросы могут регулироваться субъектами Российской Федерации как в одном, так и в разных нормативных правовых актах.

Исходя из этих возможностей, каждый регион выбирает наиболее приемлемый для него способ регулирования отношений по обеспечению доступа к информации о деятельности конституционного (уставного) суда.

Практически во всех регионах для регулирования рассматриваемых отношений избрана форма закона. Такой подход, на наш взгляд, верен, поскольку основные гарантии конституционного права гражданина на получение информации должны устанавливаться нормами высшей юридической силы. Одновременно следует отметить, что Федеральный закон о доступе к информации прямо предусматривает и необходимость подзаконного регулирования. Согласно статье 3 правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности судов, осуществляется также регламентами судов и (или) иными актами, регулирующими вопросы внутренней деятельности судов, актами Судебного департамента, актами органов судейского сообщества. Однако в ситуации наличия закона такое регулирование может быть лишь детализацией. В этой связи в рамках настоящего исследования будут рассмотрены только законы субъектов Российской Федерации, регулирующие отношения по обеспечению доступа к информации о деятельности конституционных (уставных) судов.

В зависимости от формы и предмета регулирования региональные законы в рассматриваемой сфере можно разбить на четыре основные группы.

1. Законы субъектов Российской Федерации, посвященные регулированию отношений по обеспечению доступа к информации о деятельности только конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

Такой подход достаточно редок — он применен в трех регионах: Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Иркутская область. Важно, что во всех этих регионах также приняты отдельные законы, посвященные отношениям по обеспечению доступа к информации о деятельности мировых судей. Таким образом, в этих субъектах Российской Федерации сделан сознательный выбор в пользу раздельной регламентации этих смежных отношений.

Регулирование рассматриваемых отношений в отдельном законе представляется наиболее удобным способом, поскольку позволяет максимально учесть специфику конституционного (уставного) суда и установить дополнительные требования в отношении его открытости, которые были бы излишними в отношении мировых судей. Например, в Республике Саха (Якутия) достаточно подробно регулируются требования к сайту Конституционного суда Республики Саха (Якутия) [8, ст. 6]. В Иркутской области [11, ст. 8] урегу-

лирован порядок опубликования информации о деятельности Уставного Суда Иркутской области, в том числе предусмотрено опубликование послания Уставного Суда Иркутской области Законодательному Собранию Иркутской области и Губернатору Иркутской области о результатах его деятельности, отдельных протоколов заседаний Уставного Суда Иркутской области, информационных сообщений об осуществлении им полномочий и другой информации, которая для мировых судей не подлежит обязательному обнародованию.

Эти дополнительные требования к открытости региональных органов конституционной юстиции представляются важными и целесообразными, поскольку конституционный (уставный) суд как высший орган конституционного контроля должен быть в большей степени открыт для общества, чем судьи и суды иного уровня.

2. Законы субъектов Российской Федерации, посвященные регулированию отношений по обеспечению доступа к информации о деятельности одновременно конституционного (уставного) суда и мировых судей.

Такой подход в настоящий момент применяется в 11 регионах[3] и является основным. Причиной его доминирования является то обстоятельство, что Федеральный закон о доступе к информации, определяя нормотворческие полномочия субъектов Российской Федерации, устанавливает их одновременно и в отношении конституционных (уставных) судов, и в отношении мировых судей. Данный подход также целесообразен и не вызывает каких-либо возражений.

3. Отношения по обеспечению доступа к информации о деятельности конституционного (уставного) суда регулируются в законе об этом суде.

Такой подход применен в трех регионах: Республика Карелия, Республика Марий Эл, Калининградская область.

Интересно, что в Республике Карелия и Республике Марий Эл отсутствует не только закон, посвященный обеспечению доступа к информации о деятельности соответствующего конституционного суда, но и нет законов, посвященных обеспечению открытости иных органов власти. Тогда как в Калининградской области действуют Закон Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области» [5] и Закон Калининградской области «Об обеспечении доступа к информации о деятельности мировых судей в Калининградской области» [9], и только отношения по обеспечению доступа к информации о деятельности Уставного Суда Калининградской области включены в предмет регулирования другого закона.

Также представляется важным, что ни в одном из законов этой группы обеспечению доступа к информации не отведена отдельная глава. Как правило, все правовое регулирование ограничивается одной или несколькими статьями. Например, в законе Республики Карелия [4] — это статья 4[1]. Столь краткое правовое регулирование, безусловно, вызывает возражения с точки зрения полноты правового регулирования. Однако с точки зрения структуры законодательства этот подход также представляется вполне приемлемым.

4. Отношения по обеспечению доступа к информации о деятельности конституционного (уставного) суда регулируются законами, посвященными обеспечению доступа к информации о деятельности государственных органов в целом.

Такой подход применен только в двух регионах: Республика Башкортостан и город Москва. При этом регулирование в этих субъектах совершенно разное.

Закон Республики Башкортостан «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Республики Башкортостан и органов местного самоуправления» [7] предусматривает единичные нормы, адресованные Конституционному Суду Республики Башкортостан, а в остальном положения этого закона применяются к данному суду наравне с иными государственными органами.

Основная часть положений, адресованных органу конституционной юстиции, связана с особенностями федерального регулирования. Так, предусмотрено, что организация доступа к информации о деятельности Конституционного Суда Республики Башкортостан и мировых судей Республики Башкортостан осуществляется с учетом требований Федерального закона о доступе к информации (часть 3 статьи 8). Аналогичное требование предусмотрено им и применительно к форме предоставле-

[3] Республика Адыгея, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Коми, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Тыва, Чеченская Республика, Свердловская область.

ния информации (часть 2 статьи 6). Также в данном Законе сделана оговорка в отношении перечня информации о деятельности Конституционного Суда Республики Башкортостан, подлежащей размещению в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (часть 4 статьи 13), и оснований, исключающих возможность предоставления информации о его деятельности (часть 2 статьи 19), поскольку эти положения закреплены в Федеральном законе о доступе к информации[3].

В целом, подход, избранный в Республике Башкортостан, не вызывает возражений, но требует тщательного анализа с точки зрения содержания регулирования.

В городе Москве ситуация принципиально иная: действует Закон города Москвы «О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы» [1], который в силу отсутствия оговорок должен применяться ко всем государственным органам. Вместе с тем этот закон, будучи принят до соответствующих федеральных законов, регулирует лишь некоторую часть отношений по обеспечению доступа к информации о деятельности государственных органов и не содержит каких-либо специфичных правил применительно к Уставному суду города Москвы. При этом и Закон города Москвы «Об Уставном суде города Москвы» [12] каких-либо дополнительных правил не содержит. Таким образом, в данном субъекте Российской Федерации отношения по обеспечению доступа к информации о деятельности уставного суда урегулированы лишь частично. Объясняется это, вероятно, тем, что фактически такой суд не создан.

Наконец, совершенно отдельно следует выделить законодательство Санкт-Петербурга. В общедоступных источниках правовой информации не удалось выявить актов, которые регулировали бы отношения по обеспечению доступа к информации о деятельности данного суда. В этом регионе нет законов, регулирующих доступ к информации о деятельности не только Уставного суда Санкт-Петербурга, но и иных государственных органов. Также Закон Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» [13] и Регламента Уставного суда Санкт-Петербурга [16] не содержат каких-либо положений о доступе к информации о деятельности этого суда, помимо положений о гласности судопроизводства. Учитывая, что Уставный суд Санкт-Петербурга действует в настоящий момент, такое положение представляется недопустимым.

Подводя итог проведенному анализу, можно сделать вывод, что законодательство о доступе к информации о деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации имеет следующую структуру:

1) федеральный уровень: положения статьи 9 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и Федерального закона о доступе к информации;

2) региональный уровень:

а) законы субъектов Российской Федерации, регулирующие порядок осуществления конституционного судопроизводства, в том числе, его гласность;

б) законы субъектов Российской Федерации, регулирующие отношения по обеспечению доступа к информации о деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. В рамках этой группы положения об обеспечения доступа к информации о деятельности конституционных (уставных) судов могут находиться в законах с разным предметом правового регулирования:

— в отдельном законе, регулирующем только эти общественные отношения;

— в законе, регулирующем отношения по обеспечению доступа к информации о деятельности конституционного (уставного) суда и мировых судей субъекта Российской Федерации;

— в законе, регулирующем статус соответствующего суда и порядок осуществления им конституционного судопроизводства;

— в законе, регулирующем отношения по обеспечению доступа к информации о деятельности всех государственных органов субъекта Российской Федерации.

Также отношения по обеспечению доступа к информации о деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации регулируются в регламентах соответствующих судов.

[4] Следует отметить, что Закон Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» [2] предусматривает, что требования к предоставлению информации о деятельности Конституционного Суда Республики Башкортостан закреплены Федеральным законом о доступе к информации и данным Законом (часть 2 статьи 8). Однако какая-либо детализация данного положения в законе отсутствует.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы : закон города Москвы от 31 марта 2004 г. № 20 (в ред. от 24 февраля 2016 г.) // Ведомости Московской городской Думы. — 2004. — № 5. — Ст. 64; 2016. — № 2. — Ст. 7.

2. О Конституционном Суде Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 (в ред. от 29 апреля 2014 г.) // Советская Башкирия. — 1997. — 30 янв.; Республика Башкортостан. — 2014. — 7 мая.

3. О Конституционном Суде Республики Дагестан : закон Республики Дагестан от 2 февраля 2010 г. № 8 (в ред. от 8 мая 2015 г.) // Дагестанская правда. — 2010. — 5 февр.

4. О Конституционном Суде Республики Карелия : закон Республики Карелия от 7 июля 2004 г. № 790-ЗРК (в ред. от 4 апреля 2016 г.) // Собрание законодательства Республики Карелия . — 2004. — № 7; 2016. — № 4. — Ст. 703.

5. О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области : закон Калининградской области от 6 июля 2002 г. № 164 (в ред. от 10 декабря 2014 г.) // Российская газета («Запад России»). — 2002. — 16 авг.; Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»). — 2014. — 18 дек.

6. О судебной системе Российской Федерации : федер. конст. закон от 31 декабря1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 5 февраля 2014 г.) // Российская газета. — 1997. — 6 янв.; 2014. — 7 февр.

7. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Республики Башкортостан и органов местного самоуправления : закон Республики Башкортостан от 30 декабря 2010 г. № 351-з (в ред. от 28 апреля 2015 г.) // Республика Башкортостан. — 2011. — 11 янв.; 2015. — 8 мая.

8. Об обеспечении доступа к информации о деятельности Конституционного суда Республики Саха (Якутия) : закон Республики Саха (Якутия) от 6 октября 2010 г. 859-З № 603-IV (в ред. от 7 ноября 2013 г.) // Ил Тумэн. — 2010. — 29 окт.; 2013. — 15 нояб.

9. Об обеспечении доступа к информации о деятельности мировых судей в Калининградской области : закон Калининградской области от 11 мая 2011 г. № 4 (в ред. от 9 декабря 2014 г.) // Калининградская правда (вкладыш «Официально»). — 2011. — 18 мая; 2014. — 18 дек.

10. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федер. закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Российская газета. — 2008. — 26 дек.; 2017. — 4 авг.

11. Об обеспечении доступа к информации о деятельности Уставного Суда Иркутской области : закон Иркутской области от 1 июня 2015 г. № 39-ОЗ // Областная. — 2015. — 8 июня.

12. Об Уставном суде города Москвы : закон города Москвы от 13 февраля 2002 г. № 10 (в ред. от 4 апреля 2012 г.) // Ведомости Московской городской Думы. — 2002. — № 3. — Ст. 10; 2012. — № 4. — Ст. 42.

13. Об Уставном суде Санкт-Петербурга : закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241-21 (в ред. от 18 сентября 2017 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2000. — № 9; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 21.09.2017.

14. Об Уставном Суде Свердловской области : обл. закон от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ (в ред. от 17 февраля 2017 г.) // Областная газета. — 1997. — 13 мая; 2017. — 21 февр.

15. *Праскова С.В.* Теоретические основы гласности правосудия : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 214 с.

16. Регламент Уставного суда Санкт-Петербурга : утв. постановлением Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 6 июля 2005 г. № 424 (в ред. от 25 июня 2014 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2006. — № 1; 2014. — № 24.

17. *Усачева В.* Введение // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 2002. — № 1 (38). — С. 126–127.

ББК 67.400.8

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

Конституционность норм об отказе в заверении списка кандидатов по одномандатным избирательным округам как предмет научно-правовой экспертизы

Экспертное заключение подготовлено по вопросам, поставленным в письме судьи Конституционного Суда Российской Федерации С.Д. Князева в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича на нарушение их конституционных прав частью 2 статьи 40 и частями 10 и 11 статьи 42 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктами 2 и 3 части 1 статьи 128, частью 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В экспертном заключении, подготовленном по поручению судьи Конституционного Суда Российской Федерации, анализируется содержание отдельных положений избирательного законодательства и законодательства об административном судопроизводстве, регулирующих основания отказа в заверении списков кандидатов, выдвинутых по одномандатным округам политическими партиями при проведении выборов в Государственную Думу. По результатам экспертизы обоснован вывод о том, что оспариваемые законоположения не соответствуют Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: *конституционное судопроизводство; научно-правовая экспертиза; избирательное право; список кандидатов; судебная защита.*

---

1. Общие соображения

В соответствии с Федеральным законом от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в одном одномандатном избирательном округе политическая партия вправе выдвинуть только одного кандидата в депутаты Государственной Думы (часть 2 статьи 40); основанием отказа в заверении федерального списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным избирательным округам является, в том числе, нарушение предусмотренного статьей 40 названного Федерального закона порядка выдвижения федерального списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным избиратель-

ным округам (часть 10 статьи 42); решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе в заверении федерального списка кандидатов, об отказе в заверении списка кандидатов по одномандатным избирательным округам или об исключении кандидата из соответствующего списка могут быть обжалованы политической партией, кандидатом в Верховный Суд Российской Федерации в течение 10 дней со дня принятия обжалуемого решения, причем указанный срок восстановлению не подлежит (часть 11 статьи 42).

Согласно Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации судья — если иное не предусмотрено данным Кодексом — отказывает в принятии административного искового заявления в случаях, если административное исковое заявление подано в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, должностным лицом либо гражданином, которым названным Кодексом или другими федеральными законами не предоставлено такое право, а также если из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, решения или действия (бездействие) не следует, что этими актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца (пункты 2 и 3 части 1 статьи 128). С административным исковым заявлением об оспаривании решения избирательной комиссии о заверении списка кандидатов, об отказе в заверении списка кандидатов, о регистрации кандидата, списка кандидатов, об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов в суд могут обратиться избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, список кандидатов, кандидат, избирательное объединение, в отношении которых вынесено такое решение, кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу, избирательное объединение, список кандидатов которого заверен или зарегистрирован по тому же избирательному округу (часть 10 статьи 239).

Как следует из содержания жалобы заявителей в Конституционный Суд Российской Федерации на нарушение их конституционных прав приведенными законоположениями, заявители полагают, что они не соответствуют Конституции Российской Федерации, поскольку 1) выдвижение политической партией в некоторых округах одновременно двух кандидатов должно влечь исключение из партийного списка лишь тех из них, которые были выдвинуты в соответствующих избирательных округах, и 2) оспариваемые законоположения не предусматривают самостоятельного права кандидатов, выдвинутых политической партией в составе списка кандидатов по одномандатным избирательным округам, оспаривать решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе в заверении списка кандидатов.

При оценке оспариваемых законоположений с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации необходимо принимать во внимание, прежде всего, содержание конституционного права быть избранным в органы государственной власти (часть 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации), права на судебную защиту (части 1 и 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации), а также особенности их реализации с учетом статуса различных субъектов избирательного процесса, как он урегулирован Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а применительно к вопросам, поставленным в жалобе заявителей в Конституционный Суд Российской Федерации, — также Федеральным законом от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Так, Конституционным Судом Российской Федерации в ряде его решений (постановления от 24 июня 1997 года № 9-П, от 25 апреля 2000 года № 7-П, от 16 июля 2007 года № 11-П, от 11 марта 2008 года № 4-П, от 9 ноября 2009 года № 16-П, от 19 декабря 2013 года № 28-П, от 16 декабря 2014 года № 33-П и др.) были сформулированы следующие правовые позиции:

хотя в реализации права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивного избирательного права) существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса, это право — одно из основных прав гражданина и важнейший элемент его правового ста-

туса в демократическом обществе — по своей природе является индивидуальным, а не коллективным правом;

в реализации данного права существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса, деятельностью которых, как следует из статьи 13 (части 1, 3 и 4) Конституции Российской Федерации, предусматривающей идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом, во взаимосвязи с ее статьями 30 и 32, опосредовано осуществление избирательных прав граждан и права народа на свободные выборы;

выдвижение политической партией списка кандидатов в депутаты на выборах в органы государственной власти связано с формированием сложной системы правоотношений, в которых участвуют политическая партия в целом, сами кандидаты в депутаты, а также избиратели, чем обусловливается необходимость соблюдения как в законодательном регулировании, так и в осуществляемом на его основе правоприменении баланса конституционно защищаемых прав и законных интересов указанных лиц; для политической партии как избирательного объединения это означает соблюдение — в рамках установленных федеральным законом условий ее участия в выборах и правомочий в отношении граждан, выдвигаемых ею кандидатами в депутаты в составе соответствующих списков, — конституционных гарантий права на свободные выборы, включая его важнейший элемент — пассивное избирательное право, и права на свободу объединений, что, в свою очередь, предполагает необходимость надлежащих формально определенных процедур реализации политической партией правомочия самостоятельно формировать список кандидатов и исключать из него отдельных кандидатов;

по смыслу положений Конституции Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 3, части 1—3; статья 32, части 1 и 2; статья 13, часть 3; статья 19, часть 2; статья 30) и международно-правовых актов (пункт «а» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 3 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод) всеобщее избирательное право означает, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, и вместе с тем государство в лице федерального законодателя может и, по сути, должно определять порядок и условия реализации гражданами Российской Федерации активного и пассивного избирательного права. При этом федеральный законодатель, осуществляя на основании статей 71 (пункт «в»), 72 (пункт «н» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации соответствующее правовое регулирование, не должен допускать искажения конституционных принципов избирательного права, отмены или умаления самих принадлежащих гражданам Российской Федерации прав, с тем чтобы они не утрачивали свое реальное содержание, и обязан исходить из того, что в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации возможные ограничения этих прав федеральным законом должны преследовать конституционно значимые цели и быть соразмерны им;

обеспечивая выполнение политическими партиями функции участников избирательного процесса, важнейшим элементом которого является выдвижение кандидатов в депутаты в составе соответствующих списков кандидатов, законодатель вместе с тем связан конституционными положениями о праве на свободные выборы, а также о праве на объединение, гарантии которого распространяются и на политические партии. Это означает, что устанавливаемые законом условия участия политических партий в реализации гражданами пассивного избирательного права не должны приводить к нарушению конституционных прав граждан;

по смыслу статей 13 и 30 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2) и 19 (части 1 и 2) политические партии, будучи одной из организационно-правовых форм общественных объединений, действуют на основе принципов верховенства права, демократии и плюрализма, и на них в полной мере распространяется конституционная обязанность соблюдения конституционных прав и свобод в отношениях с гражданами — членами данной политической партии, в том числе выдвигаемыми ею в качестве кандидатов в составе списка кандидатов в депутаты на выборах в органы публичной власти. Принимая решение о выдвижении конкретного лица в качестве кандидата в депутаты в составе списка кандидатов, политическая партия как субъект права, являющийся коллективным участником избирательного процесса, должна действовать ответственно и, формируя этот список, учи-

тывать, что ее решение будет основанием для возникновения соответствующих правоотношений между включенными в список гражданами и самой партией. Исходя из того, что граждане являются единственными конституционно признанными обладателями пассивного избирательного права, и принимая во внимание публично-правовой статус кандидатов в депутаты, подтверждающий, что процесс реализации ими своего пассивного избирательного права перестал быть предметом свободного усмотрения выдвинувшей их политической партии (ее регионального отделения), политическая партия не вправе после представления списка кандидатов в избирательную комиссию исключать из него кого-либо из кандидатов, руководствуясь одной лишь политической целесообразностью.

Как следует из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, прерогативы и специфика статуса политических партий как особого коллективного участника избирательного процесса не отменяют индивидуального характера пассивного избирательного права граждан и выступают, по сути, в качестве особого конституционно-правового механизма реализации указанного права, играя по отношению к нему вторичную, обеспечивающую роль. Данное обстоятельство имеет принципиальное значение не только собственно в связи с вопросом об определении пределов реализации избирательных прав граждан в рамках деятельности политических партий в избирательном процессе, но и применительно к определению механизмов судебной защиты избирательных прав. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации право на судебную защиту и доступ к правосудию относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека и одновременно выступает гарантией всех других прав и свобод (включая избирательные права), оно признается и гарантируется согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (статьи 17 и 18; статья 46, части 1 и 2; статья 52), не может быть ограничено ни при каких обстоятельствах; из приведенных конституционных положений во взаимосвязи со статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод следует, что правосудие как таковое должно обеспечивать эффективное восстановление в правах и отвечать требованиям справедливости (абзац третий пункта 3 мотивировочной части постановления от 3 мая 1995 года № 4-П, постановление от 25 декабря 2001 года № 17-П, пункт 2 мотивировочной части постановления от 5 февраля 2007 года № 2-П, абзац первый пункта 2 мотивировочной части постановления от 21 января 2011 года № 1-П, абзац четвертый пункта 2 мотивировочной части постановления от 22 апреля 2013 года № 8-П и др.). В отношении защиты избирательных прав изложенные подходы реализуются с учетом того, что процедуры осуществления избирательных прав осуществляются в ограниченные сроки, предопределяемые общими сроками проведения избирательных кампаний (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2001 года № 17-П).

Соответственно, закон, определяя способы и формы судебной защиты нарушенных избирательных прав, должен гарантировать охрану как активного, так и пассивного избирательного права, а также ответственность избирательных комиссий за неправомерные действия и решения, препятствующие надлежащему осуществлению избирательных прав; конституционные требования об обеспечении правосудием прав и свобод человека и гражданина предопределяют необходимость применения судами адекватных форм и способов защиты нарушенных избирательных прав, недопустимость одной только констатации нарушений, отказа от применения компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений, исключения ответственности допустивших эти нарушения субъектов избирательного процесса (абзац шестой пункта 2.2 мотивировочной части постановления от 26 декабря 2005 года № 14-П, абзац третий пункта 2.3 мотивировочной части постановления от 22 апреля 2013 года № 8-П и др.).

Наконец, при оценке конституционности оспариваемых законоположений необходимо принимать во внимание природу предусмотренных ими мер правового принуждения. Отказ в заверении федерального списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным избирательным округам представляет собой меру конституционно-правовой ответственности, применяемую за совершение правонарушения — нарушение порядка выдвижения списка кандидатов по одномандатным избирательным округам, выразившееся в выдвижении политической партией более чем одного

кандидата в одном одномандатном избирательном округе. Общеправовые принципы юридической ответственности предполагают, что ответственность за правонарушение должен нести именно совершивший его субъект правоотношений. При этом ответственность понимается как обусловленное законом принудительное претерпевание негативных последствий, которые предусмотрены за соответствующее правонарушение. Как правило, такие последствия заключаются в поражении в правах (в их ограничении, временном лишении и т. п.); что же касается именно конституционно-правовой ответственности, то она в большинстве случаев характеризуется абсолютным (т. е. не допускающим альтернативы) характером санкций, которые выражаются в том, что правонарушитель лишается специального — предусмотренного конституционно-правовыми нормами — статуса. Это особенно характерно для регулирования избирательных правоотношений.

2. По вопросам о том, какова цель представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации списка кандидатов, выдвинутых политической партией в одномандатных избирательных округах, и его заверения, а также о том, как соотносятся между собой правила выдвижения политическими партиями кандидатов в одномандатных избирательных округах на федеральных и региональных парламентских выборах в случаях, когда закон субъекта Российской Федерации вообще не предусматривает представления в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации списка кандидатов по одномандатным избирательным округам

Комплекс предписаний, касающихся выдвижения политическими партиями списков кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, был введен в законодательство о выборах с принятием Федерального закона от 1 июля 2010 года № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В пояснительной записке к соответствующему законопроекту (№ 352503-5) говорится, что предлагаемые им изменения «позволят определить единообразный подход к заверению списков кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам при проведении выборов в субъектах Российской Федерации, унифицировать соответствующие процедуры, а также установить единые основания для отказа в заверении списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам», а также, что принятие предложенного закона «позволит обеспечить равенство прав кандидатов, выдвигаемых избирательными объединениями единым списком по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, а также в составе списка кандидатов по единому избирательному округу вне зависимости от территории проведения выборов». О необходимости установления единообразного регулирования по этому вопросу говорилось и в ходе обсуждения законопроекта в первом чтении (стенограмма пленарного заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 мая 2010 года).

Между тем данные материалы не содержат объяснения самой идеи, лежащей в основе введенного принятым Федеральным законом механизма выдвижения и заверения списка кандидатов политической партии по одномандатным (многомандатным) избирательным округам. Это затрудняет цель принятия соответствующих норм, тем более что действовавшее на тот момент законодательство (прежде всего — Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») не препятствовало выдвижению кандидатов от политических партий в избирательных округах через соответствующие окружные избирательные комиссии. Более того, принятое регулирование вообще не содержит единого нормативного решения по затронутому вопросу для выборов, проводимых на уровне субъектов Российской Федерации — согласно пункту 1.1 статьи 35 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выдвижение избирательным объединением кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком только может (не обязательно!) быть предусмотрено законом субъекта Российской Федерации.

Что касается выборов депутатов Государственной Думы, на которых такой механизм выдвижения кандидатов предусмотрен в императивном порядке (статьи 40 и 42 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ

«О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), то в этом случае он может быть объяснен стремлением законодателя — с учетом общефедерального масштаба этих выборов и того обстоятельства, что политические партии осуществляют свою деятельность на всей территории Российской Федерации (статья 5 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях»), — централизовать и унифицировать порядок выдвижения кандидатов от политических партий, «замкнув» соответствующие процедуры на уровне Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, которая на основании пунктов 1 и 2 статьи 27 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы организует подготовку и проведение выборов, руководит деятельностью всех других избирательных комиссий, а также осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан, обеспечивает единообразное применение этого Федерального закона.

Такое состояние законодательного регулирования по вопросу о заверении списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, не позволяет сформулировать ясное обоснование необходимости внедрения этого механизма. Сочетание императивности его применения на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации со свободой усмотрения законодателя в субъектах Российской Федерации при решении вопроса о его введении на региональных выборах свидетельствует о непоследовательности федерального законодателя в данном вопросе, поскольку не представляется возможным выявить и сформулировать разумные причины, почему на региональных выборах этот механизм не обязателен и не рассматривается, таким образом, как одна из основных гарантий избирательных прав, подлежащая закреплению на уровне федерального закона в качестве обязательного элемента регулирования выборов.

При этом порядок, предусматривающий выдвижение политической партией списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, сам по себе он не вызывает вопросов с точки зрения его соответствия Конституции Российской Федерации, поскольку не создает непреодолимых препятствий для реализации политическими партиями их прерогатив как особых, по существу, — ключевых участников избирательного процесса, не ограничивает пассивное избирательное право граждан, включаемых в списки кандидатов от политических партий и вообще не затрагивает активное избирательное право.

3. По вопросам о том, чем обусловлена необходимость отказа в заверении всего списка кандидатов, выдвинутых политической партией в одномандатных избирательных округах, предполагающая невозможность дальнейшего участия в выборах депутатов Государственной Думы даже тех кандидатов, которые выдвинуты с соблюдением требований закона, и отвечает ли оспариваемое законоположение вытекающему из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации требованию соразмерности (пропорциональности) ограничения прав и свобод граждан, принимая во внимание то обстоятельство, что устранение последствий нарушения порядка выдвижения списка кандидатов по одномандатным избирательным округам может быть достигнуто посредством исключения из такого списка только тех кандидатов, которые выдвинуты с нарушением требования части 2 статьи 40 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Как следует из сопоставления статьи 40 и части 10 статьи 42 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», характер возможных нарушений порядка выдвижения политической партией списка кандидатов по одномандатным избирательным округам может быть различным по своему значению и масштабам — от несоблюдения порядка принятия решения о выдвижении списка кандидатов (это делает, по сути, юридически ничтожным весь список целиком) до нарушений, затрагивающих только статус отдельных кандидатов или относящихся к отдельным избирательным округам. Такое частное нарушение может выражаться, например, в выдвижении в составе списка гражданина, который является членом не выдвинувшей список, а другой политической партии, что запрещено частью 8 статьи 40 названного Федерального закона, или выдвижение в одном и том же из-

бирательном округе двух и более кандидатов — это исключено в силу части 2 той же статьи, и именно это нарушение имело место при выдвижении списка кандидатов по одномандатным избирательным округам (включая заявителей) от Российской партии пенсионеров за справедливость на выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва.

При этом основанием для отказа Центральной избирательной комиссией Российской Федерации выдвинутого политической партией списка кандидатов по одномандатным избирательным округам является любое нарушение предусмотренного названным Федеральным законом порядка выдвижения такого списка, кроме: 1) несоблюдения требований о предоставлении политической партией заявлений о согласии кандидатов баллотироваться в составе списка и в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата Государственной Думы, а также сведений о доходах, имуществе, зарубежных активах и крупных расходах кандидата, его супруга и несовершеннолетних детей (часть 5 статьи 42 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации») и 2) нарушения правила, согласно которому кандидат может быть включен только в один федеральный список кандидатов, только в один список кандидатов по одномандатным избирательным округам (часть 7 той же статьи). В этих случаях кандидат, в отношении которого допущено нарушение, исключается из списка кандидатов по одномандатным избирательным округам до того, как соответствующий список будет заверен (часть 10 той же статьи).

Таким образом, нарушение положений частей 5 и 7 статьи 42 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» влечет невозможность участия в составе списка кандидатов по одномандатным округам только тех кандидатов, в отношении которых допущены соответствующие нарушения, в то время как любое иное нарушение порядка выдвижения списка рассматривается в качестве императивного и абсолютно определенного, не допускающего альтернативы в виде более мягких мер, основания для отказа в заверении всего такого списка целиком. Подобная дифференциация правовых последствий сходных по своим масштабам правонарушений представляется не имеющей разумного оправдания, что нарушает конституционные принципы равенства политических партий как особых субъектов избирательного процесса и равенства отдельных кандидатов как непосредственных носителей пассивных избирательных прав (части 3 и 4 статьи 13, части 1 и 2 статьи 19, часть 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации).

Кроме того, как уже отмечалось, участие политических партий в выборах в качестве коллективных субъектов избирательного процесса лишь обеспечивает реализацию индивидуального по своему характеру пассивного избирательного права граждан. В составе списка кандидатов от политической партии по одномандатным избирательным округам может насчитываться до 225 кандидатов (часть 2 статьи 3 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). С учетом этого решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе заверения всего списка кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатным избирательным округам в случае, если основанием для отказа послужили нарушения установленного порядка выдвижения только отдельных кандидатов в составе данного списка, будучи мерой ответственности, является явно несоразмерным характеру и степени таких нарушений. Между тем по смыслу правовых позиций, ранее сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации (постановления от 15 июля 1999 года № 11-П, от 19 марта 2003 года № 3-П, от 13 июля 2010 года № 15-П, от 17 января 2013 года № 1-П, от 29 ноября 2016 года № 26-П, от 10 февраля 2017 года № 2-П и др.), при нормативном регулировании оснований, условий и сроков привлечения к юридической ответственности следует учитывать, что:

использование различных видов юридической ответственности должно согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами ответственности;

закрепляя и изменяя составы правонарушений и меры ответственности за их совершение, федеральный законодатель связан вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями необхо-

димости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям, а также обязан соблюдать гарантированное статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что любое правонарушение и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы, исходя непосредственно из текста соответствующей нормы, — в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, — каждый мог предвидеть правовые последствия своих действий (бездействия);

конституционные требования справедливости и гуманизма предопределяют необходимость дифференциации юридической ответственности в зависимости от существенных обстоятельств, влияющих на выбор той или иной меры государственного принуждения, а потому, предусматривая для совершивших правонарушение лиц конкретный вид юридической ответственности, федеральный законодатель обязан соотносить его с характером правонарушения, опасностью для находящихся под охраной закона ценностей, личностью и степенью вины правонарушителя, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий тому вреду, который причинен в результате правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс прав привлекаемого к ответственности гражданина и публичного интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от противоправных посягательств;

виды юридической ответственности и сопутствующие им наказания должны обладать разумным сдерживающим потенциалом, достаточным для соблюдения соответствующих запретов (ограничений); в противном случае их применение не будет отвечать предназначению государственного принуждения, которое, по смыслу статей 1 (часть 1), 2, 17 (часть 3), 18 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, заключается, главным образом, в превентивном использовании присущих ему юридических средств для защиты прав и свобод человека и гражданина, иных конституционно признаваемых ценностей гражданского общества и правового государства.

Сходной логикой Конституционный Суд Российской Федерации руководствовался, признавая не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 30 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), положение пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов (за исключением случаев выбытия по вынуждающим обстоятельствам, указанным в пункте 16 данной статьи), Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказывает в регистрации федерального списка кандидатов либо отменяет ее. В постановлении от 25 апреля 2000 года № 7-П по этому делу (абзацы третий — пятый пункта 4 и пункт 6 мотивировочной части) Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что от того, выбывают или остаются в заверенном федеральном списке кандидаты, занимавшие в нем первые три места, зависит возможность реализации пассивного избирательного права другими кандидатами из этого федерального списка, а также возможность для граждан при осуществлении активного избирательного права отдать свой голос за кандидатов данного избирательного объединения, избирательного блока, цели и программа которого наиболее адекватно отражают их убеждения и интересы. Следовательно, отказ в регистрации федерального списка кандидатов по таким основаниям связан с ограничением избирательных прав граждан. Принцип равного избирательного права на данной стадии избирательного процесса предполагает юридическое равенство, равный правовой статус кандидатов, включенных в заверенный (зарегистрированный) федеральный список, независимо от того, какое место они в нем занимают. Однако правовые последствия, предусмотренные положением пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», нарушают этот принцип, поскольку выбытие кандидата, занимающего одно из трех первых мест в общефедеральной части заверенного федерального списка, в отличие от выбытия кандидатов, занимающих в списке другие места, влечет за собой отказ в регистрации всего списка кандидатов или ее отмену. Вместе с тем из принципа свободных выборов, предполагающего, по смыслу статей 3 (часть 3) и 32 (часть 2)

Конституции Российской Федерации, что участие гражданина в выборах как в качестве избирателя, так и в качестве кандидата в депутаты является свободным и добровольным, из принципа равенства при осуществлении избирательных прав и индивидуального характера пассивного избирательного права следует, что отказ от участия в выборах кандидата в депутаты, занимающего одно из первых трех мест в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов, а равно исключение его из списка по инициативе избирательного объединения, избирательного блока или по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации не могут рассматриваться как основания для ограничения пассивного избирательного права других кандидатов, входящих в список. Отказу в регистрации федерального списка кандидатов или ее отмене в данном случае фактически придается характер меры ответственности, возлагаемой на избирательное объединение, избирательный блок и кандидатов, состоящих в списке. Между тем меры юридической ответственности могут устанавливаться федеральным законодателем лишь за нарушения избирательного законодательства участниками избирательного процесса, должны быть соразмерны деянию, с которым закон связывает их применение, и не должны приводить к неправомерному ограничению прав и свобод граждан. Однако на основании оспариваемой нормы в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части федерального списка, такая мера, как отказ в регистрации этого списка кандидатов или ее отмена, применяется по отношению к другим кандидатам, включенным в федеральный список, и к избирательному объединению, избирательному блоку в целом при отсутствии с их стороны каких-либо нарушений, что не согласуется с общепризнанными принципами юридической ответственности, включая общеправовой принцип справедливости, и недопустимо в правовом государстве (статья 1 Конституции Российской Федерации).

Подходы Конституционного Суда Российской Федерации к соотношению мер конституционно-правовой ответственности политической партии с пассивным избирательным правом отдельных кандидатов, выдвинутых этой партией в составе ее списка кандидатов, изложенные в постановлении от 25 апреля 2000 года № 7-П, полностью применимы к оценке конституционности положений части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», оспариваемых заявителями по анализируемому делу.

4. По вопросу о том, затрагивает ли решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе политической партии в заверении списка кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатным избирательным округам пассивное избирательное право включенных в него граждан; почему кандидаты, реализация пассивного избирательного права которых блокируется отказом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в заверении соответствующего партийного списка кандидатов по одномандатным избирательным округам, не вправе самостоятельно обжаловать в суде такой отказ; и как статья 239 (часть 10) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации соотносится с гарантированной Конституцией Российской Федерации (статья 46, часть 1) каждому судебной защитой его прав и свобод

Часть 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации устанавливает исчерпывающий перечень субъектов, наделенных правом оспаривать посредством подачи административного искового заявления решения избирательной комиссии об отказе в заверении списка кандидатов. Кандидат в составе списка кандидатов от политической партии, в отношении которой принято такое решение, в этот круг не входит. Между тем представляется очевидным, что правовые последствия решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе в заверении списка кандидатов политической партии по одномандатным избирательным округам при проведении выборов в Государственную Думу отражаются не столько на статусе самой политической партии (она в таком случае не лишается возможности участвовать в этих выборах через свой же федеральный список кандидатов), сколько на конкретных кандидатах, выдвинутых этой партией в составе списка по одномандатным округам — притом, что нарушения, служащие основаниями для отказа в заверении списка, совершаются не ими, а партией.

Следует особо отметить, что правовые статусы кандидата в депутаты Государственной Ду-

мы, выдвинутого политической партией в составе федерального списка кандидатов, и кандидата в депутаты Государственной Думы, выдвинутого политической партией в составе списка кандидатов по одномандатным округам, не тождественны. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной, в том числе, в абзацах девятом — десятом пункта 3 мотивировочной части его постановления от 9 ноября 2009 года № 16-П, в соответствии с пунктами 6 и 8 статьи 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при проведении голосования за списки кандидатов в бюллетене размещаются краткие наименования избирательных объединений, а также фамилии, имена, отчества не менее чем первых трех кандидатов из списка и (или) его соответствующей региональной части и эмблемы избирательных объединений, и единственный знак, фиксирующий его волеизъявление, избиратель ставит рядом с наименованием избирательного объединения; тем самым граждане, реализуя свое активное избирательное право, голосуют не за конкретных кандидатов, внесенных в список, выдвинутый избирательным объединением — политической партией, а за весь этот список, т. е., по существу, отдают голоса за соответствующую политическую партию, ее политический курс и предвыборную программу; из этого следует, что право политической партии как избирательного объединения выдвигать список кандидатов в депутаты предполагает и возможность самостоятельно (в установленных законом пределах) вносить изменения в этот список путем исключения из него отдельных кандидатов, в том числе не по вынуждающим обстоятельствам. В таких условиях самостоятельное значение пассивного избирательного права кандидата, включенного в федеральный список кандидатов от политической партии, в целом менее выражено, чем в отношении кандидата, выдвинутого политической партией в составе списка кандидатов по одномандатным округам, где организация голосования предполагает, что избиратели осуществляют свое волеизъявление непосредственно в отношении конкретных кандидатов (хотя принадлежность их к тем или иным политическим партиям может иметь при этом существенное значение).

Сходный вопрос рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации при проверке конституционности взаимосвязанных положений части первой статьи 259 гражданского процессуального Кодекса Российской Федерации, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», на основании которых решается вопрос о судебной защите избирательных прав по заявлениям избирателей, наблюдателей от политических партий, а также региональных отделений политических партий, поданным в связи с предполагаемыми нарушениями избирательного законодательства, допущенными при установлении итогов голосования, определении результатов выборов. Признавая эти положения не соответствующими Конституции Российской Федерации в той части, в какой они исключают для граждан, принимавших участие в выборах в качестве избирателей, возможность обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных с установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором эти граждане принимали участие в выборах, Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 22 апреля 2013 года № 8-П исходил из того, что конституционное право на судебную защиту, будучи универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод и в этом качестве служит важнейшей гарантией избирательных прав граждан. Соответственно, федеральный законодатель, обладающий определенной свободой усмотрения при создании конкретных процессуальных механизмов судебной защиты избирательных прав (включая установление форм ее реализации, круга субъектов и оснований для обращения в суд и т. п.), должен исходить из особенностей их конституционной природы, с тем чтобы вводимые им способы судебной защиты обеспечивали эффективную возможность принудительной реализации заявленных материально-правовых требований, вытекающих из избирательных правоотношений, восстановление нарушенных прав участников избирательного процесса.

Изложенный подход справедлив и в отно-

шении взаимосвязанных положений пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128, части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, конституционность которых проверяется в рассматриваемом деле и которые послужили нормативным основанием для отказа в принятии административного искового заявления граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича об оспаривании постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 19 июля 2016 года об отказе в заверении списка кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатным избирательным округам от Российской партии пенсионеров за справедливость.

5. Выводы

Исходя из изложенного, приходим к следующим выводам:

1) взаимосвязанные положения части 2 статьи 40 и частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2), 55 (части 2 и 3), поскольку допускают отказ в заверении Центральной избирательной комиссией Российской Федерации списка кандидатов по одномандатным избирательным округам, выдвинутого политической партией при проведении выборов Государственной Думы, в случае таких нарушений порядка выдвижения соответствующего списка, которые затрагивают лишь отдельных включенных в него кандидатов и не ставят под сомнение правомерность выдвижения данного списка в целом;

2) взаимосвязанные положения пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128, части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (часть 2), 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 56 (часть 3), поскольку исключают для кандидатов, включенных политической партией в состав выдвинутого ею списка по одномандатным избирательным округам при проведении выборов Государственной Думы, возможность обжаловать в Верховный Суд Российской Федерации решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об отказе в заверении списка кандидатов по одномандатным избирательным округам.

ББК 67.401

Ю.П. Цвиркун

Модельный муниципальный правовой акт о порядке участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества

Модельным муниципальным правовым актом регулируются отношения, связанные с участием муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества.

Ключевые слова: *межмуниципальное сотрудничество; советы муниципальных образований; организации межмуниципального сотрудничества.*

В соответствии со статьей 10 Европейской хартии местного самоуправления органы местного самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес.

Статьей 8 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается создание в каждом субъекте Российской Федерации советов муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, в свою очередь, могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований в целях организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами.

Кроме того, органы местного самоуправления вправе образовывать иные объединения муниципальных образований, межмуниципальные объединения, учреждать хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации.

Приведенный ниже модельный муниципальный правовой акт регулирует отношения, связанные с участием муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества.

Наименование представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования

РЕШЕНИЕ

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОРЯДКА УЧАСТИЯ *(НАИМЕНОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ)* В ОРГАНИЗАЦИЯХ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В целях установления порядка участия *(наименование муниципального образования)* в организациях межмуниципального сотрудничества, руководствуясь Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьями _____ Устава *(наименование муниципального образования)*, представительный орган местного самоуправления *(наименование представительного органа местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования)*[1] решил:

1. Утвердить порядок участия *(наименование муниципального образования)* в организациях межмуниципального сотрудничества (прилагается).

2. Решение вступает в силу через десять календарных дней после дня его официального опубликования.

Председатель представительного органа муниципального образования *(наименование представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)*
Глава муниципального образования (*наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)*[2]

УТВЕРЖДЕН
решением *(наименование представительного органа местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования)*
от «___» _____ 20___ г. № _____

ПОРЯДОК

УЧАСТИЯ *(НАИМЕНОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ)* В ОРГАНИЗАЦИЯХ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

1. Настоящий Порядок в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральным законом от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с

[1] В муниципальных образованиях, в которых полномочия представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет сход граждан, указанное решение принимается на сходе граждан, подписывается председательствующим на сходе граждан. В этом случае в настоящем модельном акте ссылки на правовые акты представительного органа муниципального образования подлежат замене ссылками на правовые акты муниципального образования, принятые на сходе граждан.

[2] Любые решения представительного органа муниципального образования должны быть подписаны председателем представительного органа муниципального образования, а те из них, что содержат нормы права, для приобретения юридической силы должны быть также подписаны главой муниципального образования. Решения, принятые на сходе граждан, подписываются органом (должностным лицом) муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

ограниченной ответственностью», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Уставом (наименование муниципального образования), иными муниципальными нормативными правовыми актами (наименование муниципального образования) определяет процедуру участия муниципального образования *(наименование муниципального образования)* (далее — Муниципалитет[3]) в организациях межмуниципального сотрудничества.

2. Под организациями межмуниципального сотрудничества в настоящем Порядке понимаются межмуниципальные объединения (Совет муниципальных образований *(наименование субъекта Российской Федерации)*, иные объединения муниципальных образований), межмуниципальные организации (межмуниципальные хозяйственные общества в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью), некоммерческие организации муниципальных образований (в форме автономных некоммерческих организаций и фондов).

3. Целями межмуниципального сотрудничества являются:

1) повышение эффективности решения вопросов местного значения;

2) обмен опытом в области организации и осуществления местного самоуправления;

3) содействие развитию местного самоуправления;

4) объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов для совместного решения вопросов местного значения;

5) организация взаимодействия по вопросам местного значения органов местного самоуправления Муниципалитета с органами местного самоуправления других муниципальных образований;

6) выражение и защита общих интересов Муниципалитета с другими муниципальными образованиями;

7) формирование условий стабильного развития экономики Муниципалитета в интересах повышения жизненного уровня населения и в иных целях.

4. Участие Муниципалитета в организациях межмуниципального сотрудничества осуществляется в порядке, предусмотренном гражданским законодательством и иными актами, содержащими нормы гражданского права, путем:

1) участия в учреждении (создании) организаций межмуниципального сотрудничества;

2) вхождения в состав учредителей (приема в состав участников) организаций межмуниципального сотрудничества, вступления (принятия) в организации межмуниципального сотрудничества;

3) участия в управлении деятельностью организаций межмуниципального сотрудничества;

4) выхода из состава учредителей (участников) организаций межмуниципального сотрудничества, выхода из организаций межмуниципального сотрудничества;

5) участия в ликвидации организаций межмуниципального сотрудничества.

5. Глава муниципального образования *(наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)* (далее — Глава[4]) либо иное должностное лицо по поручению Главы представляет интересы Муниципалитета в отношениях с другими муниципальными образованиями по вопросам участия Муниципалитета в организациях межмуниципального сотрудничества, в том числе заключает договоры (соглашения) об учреждении (создании) организаций межмуниципального сотрудничества.

6. Решение об участии Муниципалитета в организациях межмуниципального сотрудничества в формах, предусмотренных подпунктами 1, 2, 4, 5 пункта 4 настоящего Порядка (далее — решение), принимается Думой муниципального образования *(наименование представительного органа в соответствии с уставом муниципального образования)* (далее — Дума[5]).

7. Проект решения может быть внесен на рассмотрение Думы:

1) Главой;

2) депутатами Думы в количестве ___ от общего числа избранных депутатов Думы.

---

[3] Сокращение «Муниципалитет» подлежит замене на сокращенное наименование муниципального образования (например: «поселение», «муниципальный район», «Слюдянский район» и т. п.).

[4] Данное сокращение может быть заменено на наиболее распространенное сокращенное наименование главы муниципального образования (например: «Глава поселения», «мэр города» и т. п.).

[5] Данное сокращение может быть заменено на наиболее распространенное сокращенное наименование представительного органа муниципального образования (например: «дума поселения», «районная дума» и т. п.).

8. К проекту решения прилагаются следующие документы:

1) учредительные документы (проекты учредительных документов) организации межмуниципального сотрудничества;

2) финансово-экономическое обоснование. Если принятие решения об участии Муниципалитета в организации межмуниципального сотрудничества влечет необходимость внесения имущественного взноса и (или) оплаты долей в уставном капитале, акций, членских взносов, иных платежей, предусмотренных гражданским законодательством, в финансово-экономическом обосновании указывается перечень имущества, находящегося в собственности Муниципалитета и подлежащего внесению в качестве имущественного взноса, и (или) источники финансирования соответствующих расходов;

3) договор (соглашение) об учреждении (создании) или о ликвидации организации межмуниципального сотрудничества — при наличии;

4) гражданско-правовой договор о приобретении (отчуждении) доли в уставном капитале (акций) межмуниципального хозяйственного общества — при наличии.

9. К проекту решения могут прилагаться иные документы, обосновывающие целесообразность принятия соответствующего решения.

10. Дума оставляет без рассмотрения проект решения и прилагаемые к нему документы в следующих случаях:

1) указанные документы внесены лицом, не предусмотренным пунктом 7 настоящего Порядка;

2) представлены не все документы, предусмотренные пунктами 7 и 8 настоящего Порядка;

3) в проекте решения не указан перечень имущества, которое необходимо внести в качестве имущественного взноса, и (или) размер оплаты долей в уставном капитале, акций, членских взносов или иных платежей, предусмотренных гражданским законодательством, — если принимается решение, требующее внесения такого имущественного взноса и (или) оплаты.

11. В случае внесения проекта решения и прилагаемых к нему документов депутатами Думы в соответствии с подпунктом 2 пункта 7 настоящего Порядка, Дума не позднее двух рабочих дней со дня поступления указанных документов направляет их Главе для подготовки заключения.

12. Глава не позднее ___ рабочих дней со дня поступления проекта решения и прилагаемых к нему документов составляет заключение и направляет его в Думу.

13. Передача имущества в целях внесения имущественного взноса, оплата долей в уставном капитале, акций, членских взносов или иных платежей, предусмотренных гражданским законодательством, связанных с участием Муниципалитета в организациях межмуниципального сотрудничества, осуществляется администрацией *(наименование местной администрации в соответствии с уставом муниципального образования)*.

14. Глава назначает представителей интересов Муниципалитета в органах управления и контроля организаций межмуниципального сотрудничества. Представителями интересов Муниципалитета могут быть муниципальные служащие Муниципалитета, а также иные лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Представление интересов Муниципалитета в органах управления и контроля организаций межмуниципального сотрудничества приравнивается к исполнению должностных обязанностей и осуществляется безвозмездно.

15. Расходы, связанные с участием Муниципалитета в организациях межмуниципального сотрудничества, предусматриваются в бюджете Муниципалитета, исходя из размеров членских взносов и иных платежей, связанных с участием Муниципалитета в организациях межмуниципального сотрудничества, с учетом финансовых возможностей бюджета Муниципалитета на очередной финансовый год.

ББК 67.404

Е.В. Катрич

Модельный порядок утверждения устава муниципального унитарного предприятия муниципального образования

В модельном акте регулируются отношения, связанные с процедурой утверждения уставов муниципальных предприятий муниципальных образований Иркутской области, а также внесении в них изменений.

Ключевые слова: *устав; учредительные документы; муниципальные унитарные предприятия.*

В соответствии с пунктом 5 статьи 8 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» порядок утверждения устава унитарного предприятия устанавливается уполномоченными органами местного самоуправления.

Муниципальными правовыми актами, как правило, полномочия по установлению порядка утверждения устава унитарного предприятия отнесены к компетенции местной администрации.

Представленный Модельный порядок утверждения устава муниципального унитарного предприятия муниципального образования разработан, исходя из целей обеспечения правового качества муниципальных нормативных правовых актов и содействия органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области.

Наименование местной администрации
в соответствии с уставом муниципального образования

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О ПОРЯДКЕ УТВЕРЖДЕНИЯ УСТАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО УНИТАРНОГО ПРЕДПРИЯТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
(НАИМЕНОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
В СООТВЕТСТВИИ С УСТАВОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ)

В соответствии с пунктом 5 статьи 8 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», руководствуясь статьей ____ Устава *(наименование муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)*, постановляю:

1. Утвердить Порядок утверждения устава муниципального унитарного предприятия муниципального образования (*наименование муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования*) (прилагается).

2. Опубликовать (обнародовать) настоящее постановление в _____ *(указывается источник официального опубликования (обнародования) в соответствии с уставом муниципального образования).*

3. Настоящее постановление вступает в силу через десять календарных дней после дня его официального опубликования.

Глава муниципального образования
(наименование должности главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)

УТВЕРЖДЕН
постановлением *(наименование местной администрации в соответствии с уставом муниципального образования)*
от «___» _____ 20___ г. № _____

ПОРЯДОК

УТВЕРЖДЕНИЯ УСТАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО УНИТАРНОГО ПРЕДПРИЯТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ *(НАИМЕНОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СООТВЕТСТВИИ С УСТАВОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ)*

1. Настоящий Порядок в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами определяет процедуру утверждения уставов создаваемых муниципальных унитарных предприятий муниципального образования (наименование муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования) (далее — МУП), а также внесения изменений в уставы МУП, в том числе утверждения уставов МУП в новой редакции.

2. Уполномоченным органом местного самоуправления муниципального образования *(наименование муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования)* по утверждению уставов создаваемых МУП, а также внесения изменений в уставы МУП, в том числе утверждения уставов МУП в новой редакции, является _____ (*указывается наименование отраслевого органа (структурного подразделения) администрации муниципального образования, наделенного указанными правами собственника МУП, а в случаях, когда такими правами наделена администрация муниципального образования в целом, — наименование администрации муниципального образования*)* (далее — уполномоченный орган).

3. Проект устава создаваемого МУП разрабатывается уполномоченным органом.

Проект внесения изменений в устав МУП, в том числе проект устава МУП в новой редакции, разрабатывается МУП.

4. Проект устава создаваемого МУП, проект внесения изменений в устав МУП, в том числе проект устава МУП в новой редакции (далее вместе — проект устава), должны соответствовать требованиям, предусмотренным статьей 9 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

5. Проект устава с сопроводительным письмом, заверенный подписью руководителя лица, указанного в пункте 3 настоящего Порядка (далее — разработчик), направляется в уполномоченный орган в письменной форме на бумажном носителе, а также в электронной форме. Проект устава в письменной форме на бумажном носителе и проект устава в электронной форме должны иметь идентичное содержание.

К проекту устава прилагаются документы, поясняющие его необходимость и целесообразность.

6. Уполномоченный орган рассматривает документы, предусмотренные пунктом 5 настоящего Порядка, не позднее ____ рабочих дней со дня их поступления.

7. В случаях выявления в проекте устава несоответствий законодательству Российской Федерации, внутренних противоречий, иных недостатков уполномоченный орган возвращает документы, указанные в пункте 5 настоящего Порядка, разработчику с указанием причин возврата.

8. Разработчик вправе доработать проект устава с учетом выявленных недостатков и повторно направить его в уполномоченный орган.

* В случае отсутствия в администрации муниципального образования отраслевых органов (структурных подразделений) указывается администрации муниципального образования.

9. В случаях, когда в проекте устава не выявлено недостатков, уполномоченный орган своим распоряжением утверждает устав создаваемого МУП, внесение изменений в устав МУП, в том числе устав МУП в новой редакции.

10. Уполномоченный орган направляет распоряжение об утверждении устава создаваемого МУП (внесения изменений в устав МУП, в том числе устава МУП в новой редакции) разработчику не позднее двух рабочих дней со дня принятия решения, предусмотренного пунктом 9 настоящего Порядка.

11. Разработчик в порядке, установленном законодательством о регистрации юридических лиц, обеспечивает государственную регистрацию устава создаваемого МУП (внесения изменений в устав МУП, в том числе устава МУП в новой редакции) не позднее 30 календарных дней со дня принятия решения, предусмотренного пунктом 9 настоящего Порядка.

Актуальные проблемы системного подхода к исследованию правового регулирования

(Отзыв о диссертации М.А. Капустиной на соискание ученой степени доктора юридических наук)*

Тема диссертации, представленной М.А. Капустиной к защите, является актуальной как в теоретико-методологическом, так и в практико-юридическом плане. Проблемы правового регулирования, вопрос соотношения правового регулирования и воздействия, элементы механизма государственно-правового упорядочения общественных отношений и способы преодоления пробелов в праве были и остаются в центре юридических исследований общеправовой и отраслевой направленности. При этом новаторство работы М.А. Капустиной заключается, прежде всего, в самой постановке проблемы научного исследования: правовое регулирование, как следует уже из названия темы диссертации, изучается на основе системного подхода. Автор исследует правовое регулирование комплексно, опираясь на результаты научного познания отдельных теоретико-методологических вопросов юридического регулирования, рассматривает актуальные проблемы правоприменения, но при этом не сводит диссертационное исследование к каким-либо отдельным аспектам, видам, формам правового упорядочения общественных отношений в разных сферах жизнедеятельности.

Во введении рукописи диссертации обоснована актуальность работы, на основе анализа степени разработанности темы определены объект и предмет, цель и задачи; раскрыты методологические, теоретические и эмпирические основы диссертационного исследования; полно и логически последовательно обоснована научная новизна диссертации, которая раскрывается в положениях, выносимых автором на защиту; подтверждена теоретическая и практическая значимость проведенного исследования и высокая степень достоверности и апробации его результатов. Новизна положений, выносимые автором на защиту, в полной мере подтверждает новаторский характер проведенной автором научно-исследовательской работы.

Анализ представленной диссертации позволяет прийти к выводу, что перед нами, безусловно, логически завершенное, комплексное, методологически обоснованное монографическое исследование научной проблемы правового регулирования на основе системного подхода, который обеспечил автору возможность «представить правовое регулирование сложным, многоаспектным динамическим системно-деятельностным интегративным образованием (системой), формирующимся в процессе взаимодействия субъектов в едином правовом пространстве» (с. 15—16). Тематика проведенного М.А. Капустиной исследования соответствует паспорту научной специальности 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве, а содержание диссертации подтверждает, что представленная работа соответствует уровню и критериям диссертации на соискание ученой степени доктора наук.

Оценивая диссертацию как научно-квалификационную работу, в которой на основании выполненных автором исследований разработан новый теоретико-методологический подход к решению важной научной проблемы правового регулирования, необходимо обратить внимание на следующее. Представленная работа — результат многолетних научных исследований автора в Санкт-Петербургском государственном университете. Выбор темы

* *Капустина М.А.* Правовое регулирование: системный подход : дис. ... д-ра юрид. наук. — СПб., 2017. — 237 с.

диссертации, как замечает сама М.А. Капустина (с. 8), в известной мере был предопределен ее научной деятельностью в рамках Петербургской правовой школы, всегда проявлявшей глубокий интерес к системному изучению механизма правового регулирования. Однако достоверность результатов проведенного автором исследования, авторской концепции системного подхода к правовому регулированию опирается не только на научный авторитет учителей диссертанта, она подтверждена многочисленными публикациями и докладами автора на российских и зарубежных конференциях (более 50 в период с 2008-го по 2016 год). В диссертации представлена собственная концепция системного подхода к правовому регулированию, а основные теоретические и практические выводы по результатам проведенного диссертационного исследования проходили апробацию в ходе экспертной деятельности ученого (с. 38—41). Таким образом, положения, выносимые на защиту, обладают научной новизной, раскрыты и обоснованы в тексте диссертации, как подтверждение оригинальности разработанной диссертантом концепции.

Научно-теоретический анализ большого объема трудов российских и зарубежных ученых позволил автору обобщить результаты исследований права как системы норм, правоотношений, правовых принципов и идей и убедительно доказать теоретико-методологические преимущества исследовательской концепции, основывающейся «на интеграции (синтезе, объединении) методов разных типов (моделей) правопонимания» (с. 21—22, 103—105, 110). Выводы, к которым приходит М.А. Капустина в результате анализа выявленных ею системных взаимосвязей правового регулирования, восполняют существенный пробел в науке теории права и государства.

Научная новизна и личный вклад М.А. Капустиной в решение важной научной проблемы правового регулирования состоят в том, что ею впервые в российской юридической науке убедительно и с должной аргументацией предложен системный подход к правовому регулированию, в чем давно нуждалось и теоретическое, и практико-ориентированное правоведение. Он в полной мере отражает современную проблематизацию предмета юридической науки в целом, противоречивую ситуацию правопонимания, включение в предмет теории права и неюридических явлений. Кроме того, разработанный исследователем подход делает возможным, не выходя за пределы предмета юридической дисциплины, сформировать системную концепцию правового регулирования, интегрировав (синтезировав) результаты широкого спектра научных исследований в области социологии, культурологии, психологии, лингвистики, кибернетики и др., а также междисциплинарных направлений научных исследований.

Выводы автора основаны на результатах изучения не только теоретико-правовых источников, но и большого объема нормативных правовых актов, иных правовых документов национального и международного характера, судебной практики, прежде всего актов Конституционного Суда Российской Федерации (с. 242—245, 269—270), а также собственных экспертных и мониторинговых исследований (с. 164—165, 215—223, 229—232 и др.). Несомненным достоинством представленной работы является и то, что М.А. Капустина впервые включила в научное исследование по теории права и государства мониторинговый анализ нормативных актов и правоприменительной практики. Автор убедительно доказывает несостоятельность механистического подхода к правовому регулированию, основываясь не только на теоретических трудах российских и зарубежных ученых прошлого и настоящего, но и на эмпирическом материале и результатах мониторинговых исследований. Следует согласиться с диссертантом в том, что интегративный контекст системного подхода обеспечивает целостное восприятие процессов правоустановления и правоприменения, а мониторинговые исследования позволяют принимать концептуально обоснованные законодательные акты, адекватные потребностям правового регулирования, устраняющие неопределенность (пробелы) в правовом регулировании (с. 21, 25—27).

Теоретическая и практическая значимость проведенного соискателем исследования заключается в его комплексном монографическом характере и концептуально-методологическом обосновании системного подхода к выявлению и решению в контексте интегративной юриспруденции системных проблем правоустановления и правоприменения в едином пространстве правового регулирования в целях обеспечения сбалансированного и устойчивого развития правовой системы в современных условиях.

Таким образом, диссертационное исследование М.А. Капустиной вносит существен-

ный вклад в развитие науки теории права и государства, убедительно доказывая необходимость пересмотра на основе системного подхода таких проблем правового регулирования, как соотношение (баланс) властного управления и саморегулирования в правовой сфере, значение правосознания и государственного языка в обеспечении единства правового пространства Российской Федерации, роль законодателя, судьи, индивида в правоустановительной деятельности и др.

В то же время в диссертации, как и в любой творческой работе, имеются положения, которые нуждаются в дополнительной аргументации.

1. Так, диссертант утверждает, что последовательное осуществление принципа отделения судебной власти от законодательной предполагает сосредоточение в руках законодателя исключительного права установления пределов правового воздействия (регулирования) (с. 28—29). Данное утверждение представляется весьма спорным. При абстрактности норм пределы правового регулирования могут быть установлены в процессе правоприменительной конкретизации либо быть результатом нормативного толкования. В этих случаях, по нашему мнению, нарушается монополия законодателя на установление пределов правового регулирования.

2. В структуре работы не нашла отражения теоретико-правовая дискуссия об индивидуальном правовом регулировании. Рассуждая о роли законодателя в правовом регулировании, автор указала основные способы, методы правового регулирования (с. 186). Могут ли ими быть, по мнению М.А. Капустиной, индивидуальные запреты, обязывания, дозволения?

Данные вопросы носят дискуссионный характер. Они, конечно, могут стать основой для исследовательской деятельности автора в дальнейшем и не влияют на положительную оценку работы в целом.

Диссертация М.А. Капустиной подготовлена на высоком научном уровне, по своей научной направленности соответствует уровню докторского исследования одной из центральных проблем юридической теории — системного подхода к правовому регулированию в контексте интегративной юриспруденции. Содержание представленной к защите работы соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Диссертационное исследование Капустиной Марии Александровны на тему «Правовое регулирование: системный подход» отвечает требованиям, установленным приказом от 1 сентября 2016 года № 6821/1 «О порядке присуждения ученых степеней в Санкт-Петербургском государственном университете», а соискатель Капустина Мария Александровна заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

И.А. Минникес,
доктор юридических наук,
доцент

Основания и условия ограничения свободы предпринимательства в конституционном праве и практике конституционного правосудия как предмет диссертационного исследования

(Отзыв об автореферате диссертации А.С. Гриценко на соискание ученой степени кандидата юридических наук)*

Ограничение конституционной свободы предпринимательства относится к числу актуальных и сложных проблем в современной науке российского конституционного права и практике конституционного правосудия. Как справедливо отмечает диссертант, вопрос уяснения оснований и пределов ограничения конституционной свободы предпринимательства особенно актуален, если учесть, что именно эта фундаментальная конструкционная свобода, как показывает практика, чаще других, нередко без достаточных на то оснований, подвергается ограничению, когда речь заходит о реализации социальных прав и о предоставлении соответствующих гарантий (с. 3).

Основная цель диссертационной работы А.С. Гриценко состоит в определении того, в какой мере социальные основания допускают ограничение конституционной свободы предпринимательства и каковы пределы возможного государственного вмешательства в сферу ее реализации в связи с возложением на субъекты предпринимательской деятельности социальных обязательств. Для достижения этой цели автором научной работы были поставлены перед собой следующие творческие задачи: выявить общие цели и основания государственного вмешательства в сферу конституционных прав и свобод; выявить юридические условия, сопровождающие ограничения основных прав и свобод в соответствии с теорией конституционного права и практикой конституционного правосудия; определить роль социальных оснований, в том числе неправовых регуляторов в вопросе ограничения конституционной свободы предпринимательства и связанного с ней права собственности; установить конкретные социальные основания, допускающие ограничение конституционной свободы предпринимательства и права собственности в конституционно обусловленных целях; уяснить роль Конституционного Суда России в конституционном истолковании ограничений свободы предпринимательства ввиду социальных правопритязаний, выявить пределы толкования конституционных положений отечественным органом конституционного контроля по вопросу ограничения конституционной свободы предпринимательства; раскрыть общие закономерности в аргументации отечественного органа конституционного контроля по вопросу ограничения конституционной свободы предпринимательства. Изучение автореферата диссертации показывает, что автор в целом успешно справилась с поставленными исследовательскими задачами.

Структура научной работы хорошо продумана, носит стройный характер, что позволило соискателю логично, последовательно и полно изложить материал. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

Первая глава диссертации посвящена анализу исходных теоретических предпосылок допустимости ограничения конституционных прав и свобод в конституционном праве и конституционном судопроизводстве. В этой части диссертационной работы достаточно подробно проанализированы общие социальные основания, цели и пределы ограничения конституционной свободы предпринимательства

* *Гриценко А.С.* Социальные основания и юридические условия ограничения свободы предпринимательства в конституционном праве и практике конституционного правосудия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Владивосток, 2017.

ства. Конституционная свобода предпринимательства рассматривается автором как общественно полезный, значимый и неотъемлемый элемент системы рыночной экономики. Ограничения в этой связи не должны, как верно отмечает соискатель, отрицать сущностные свойства конституционной свободы предпринимательства и права собственности, как то: свобода договора и свобода распоряжения своим имуществом, самостоятельность и направленность на извлечение прибыли.

В диссертации правильно указывается, что стремление государства обеспечить социальные интересы и гарантии членов общества не должно приводить к несоразмерному ограничению конституционной свободы предпринимательства и связанного с ним права собственности, в том числе в тех случаях, когда ограничительная деятельность государства морально поддерживается общественностью и преследует гуманистические и схожие с ними соображения (с. 18).

Автором научной работы обстоятельно исследована собственная роль Конституционного Суда Российской Федерации в сфере ограничения конституционной свободы предпринимательства ввиду социальных правопритязаний.

Во *второй главе* диссертации проанализирована практика ограничения свободы предпринимательства в отдельных отраслях российского конституционного правосудия.

Диссертантом достаточно подробно проанализирована практика ограничения свободы предпринимательства в «сфере публичного права».

Заслуживает поддержки вывод соискателя о том, что ограничения конституционной свободы предпринимательства связываются с необходимостью реализации некоторых установленных социальных прав и гарантий, в результате чего на частные хозяйствующие субъекты возлагаются обязательства социального характера. Ограничения в этом случае признаются допустимыми, если установленные социальные права и гарантии неопределенного круга лиц в представлении государства и Конституционного Суда имеют особую значимость в масштабах социума и их реализация напрямую зависит от специфики осуществляемой частными хозяйствующими субъектами деятельности или их собственности. Целью таких ограничений выступает необходимость удовлетворять публичный интерес, выраженный в форме социальных гарантий и прав (с. 20).

Диссертант верно отмечает, что одним из условий осуществления конституционной свободы предпринимательства выступает согласование частных экономических интересов с социальными потребностями и интересами других лиц и обществом в целом (с. 21).

Следует согласиться с высказанным в диссертации тезисом о том, что обязанность государства охранять принцип равенства и права более слабых участников экономических отношений не должна ставиться выше идеи фундаментальных прав и свобод. Обратное свидетельствовало бы о том, что государство без должного на то основания пытается улучшить экономические и социальные условия одних членов общества за счет других (с. 23).

Диссертация прошла хорошую апробацию. Содержащиеся в ней основные теоретические выводы нашли свое отражение в опубликованных автором работах, а также в ее выступлениях на научных конференциях.

Изложенное выше дает основания для общей положительной оценки диссертационного исследования А.С. Гриценко.

Вместе с тем в диссертации имеются отдельные спорные и недостаточно аргументированные положения, на которые следует обратить внимание.

1. Одной из ключевых категорий диссертационного исследования является включенное в название диссертации понятие *социальные основания ограничения свободы предпринимательства*. Однако автор не дает определения этому базовому для данной работы понятию. В этой связи открытым остается вопрос о соотношении социальных и собственно правовых оснований ограничения свободы предпринимательства.

2. Как представляется, наибольшей полноте и глубине научного анализа способствовало бы обращение автора диссертации в сравнительно-правовых целях к зарубежным практикам конституционного правосудия по вопросу об ограничении свободы предпринимательства. К примеру, интересный опыт в этом отношении накоплен в Федеративной Республике Германии, Италии и ряде других государств.

Высказанные замечания в большей мере носят дискуссионный характер и не снижают

отмеченной выше общей положительной оценки диссертационного исследования.

В заключение следует отметить, что диссертация Гриценко Анны Сергеевны на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему: «Социальные основания и юридические условия ограничения свободы предпринимательства в конституционном праве и практике конституционного правосудия» соответствует всем предъявляемым требованиям, а сам автор научной работы заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

В.В. Игнатенко,
доктор юридических наук,
профессор

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Иванова Елена Леонидовна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: lenai@list.ru).

Игнатенко Виктор Васильевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, научный руководитель. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: ignatenko_v59@mail.ru).

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).

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).

Петров Алексей Александрович — кандидат юридических наук, заместитель руководителя аппарата. Законодательное Собрание Иркутской области (664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 1а, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru).

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

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.