ISSN 2220-2773

ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№2’ 2010

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

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

N° 2 (5) (март — апрель) 2010

СОДЕРЖАНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ) РЕГУЛИРОВАНИЕ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Хвалёв С.А. Правовой мониторинг как средство обеспечения правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации 3

Подшивалов Е.В. Правовое регулирование выборов и референдумов в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации 7

КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ) ПРАВОСУДИЕ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Иванова Е.Л. Законодательное закрепление института обращения в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации 22

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Бондарева Э.С. Необходимость законодательного регулирования сроков установления величины прожиточного минимума 32

ЖИЛИЩНОЕ ПРАВО

Джура В.В. Право на перерасчет платы за жилищно-коммунальные услуги 38

ПРАВОВАЯ АНАЛИТИКА

Боровикова И.А. Основания освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: аналитический обзор 43

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Арбатская Ю.В., Гаврилова Л.В., Давыдова М.А., Иванова Е.Л. Модельный закон субъекта Российской Федерации «Об отдельных вопросах в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания в субъекте Российской Федерации» 48

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ

Васильева Н.В. Актуальное исследование проблемы юридической конструкции налога 62

Сведения об авторах 64

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

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

Р Е Д А К Ц И О Н Н Ы Й С О В Е Т

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

Редакционный совет работает на общественных началах

Редактор Т.В. Кулик
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 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 учреждение «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», 2010

Подписано в печать 5.04.2010. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8. Тираж 100 экз.
Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

С.А. Хвалёв

Правовой мониторинг как средство обеспечения правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации

Мониторинг представляет собой универсальную деятельность, которая осуществляется в различных сферах жизни общества [1]. В настоящее время особое значение приобретает мониторинг в области законодательной и правоприменительной деятельности субъектов Российской Федерации.

Как отмечают ученые, основной причиной принятия законодательными органами субъектов Российской Федерации незаконных правовых актов является отсутствие четкой системы отслеживания изменений, происходящих в федеральном законодательстве [2]. В этой связи верным является утверждение о том, что регулярный анализ хода законодательной деятельности и реализации нормативных актов способен обеспечить законодательные органы достоверной и своевременной информацией в целях улучшения качества принимаемых актов [3].

Следует заметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации уже действуют нормативные акты, регламентирующие отдельные аспекты организации и проведения правового мониторинга. Например, в Липецкой области принят Закон от 5 декабря 2008 г. № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» [4]. Под мониторингом нормативных актов области понимается деятельность по сбору, обработке и систематизации информации о нормотворческой деятельности органов государственной власти области и реализации нормативных актов области (ст. 1). В Законе Липецкой области определены цели мониторинга (ст. 2), этапы его проведения, а также предмет мониторингового исследования (ст. 5, 6). Однако регулирование правового мониторинга в Липецкой области характеризуется рядом негативных моментов. Так, согласно регулированию мониторинговая деятельность в данном субъекте Российской Федерации не носит постоянного и системного характера, в связи с чем мониторинг в данном случае не выступает достаточно эффективным средством повышения правового качества нормативных актов области.

В этой связи более эффективным представляется регулирование в Ямало-Ненецком автономном округе. Согласно Закону автономного округа от 8 июня 2009 г. № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе» [5], под мониторингом правового пространства понимается осуществляемая на постоянной основе деятельность по обобщению и систематизации информации, необходимой для оценки, анализа, прогноза состояния и динамики нормативных правовых актов автономного округа и практики их применения с целью выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования (ст. 3). Мониторинг в автономном округе четко структурирован. Так, выделяются мониторинг правового поля, мониторинг правоприменительной практики, мониторинг реализации права законодательной инициативы. В автономном округе достаточно четко регламентируется организация мониторинга (ст. 13, 14). Исключительно интересной представляется практика ведения досье нормативного акта, которое включает в себя информацию об акте на различных стадиях его существования (ст. 16—23).

В качестве субъектов Российской Федерации, внедряющих правовой мониторинг, можно назвать город Москву [6], Республику Тыва [7], Курганскую область [8].

Однако, несмотря на положительность внедрения правового мониторинга на региональном уровне, в законодательстве субъектов Российской Федерации не уделяется должного

внимания мониторингу отдельных нормативных актов субъектов Российской Федерации. По нашему мнению, мониторинг в области конституционного (уставного) регулирования как средство, способствующее повышению правового качества конституций (уставов) субъектов, имеет особое значение для субъектов Российской Федерации.

В качестве элементов правового мониторинга конституционного (уставного) регулирования в субъектах Российской Федерации следует рассматривать:

— мониторинг федерального законодательства по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

— мониторинг реализации актов конституционного (уставного) регулирования субъектов Российской Федерации.

Как представляется, к задачам мониторинга федерального законодательства по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов следует отнести:

— *способствование выявлению противоречий и несоответствий конституций (уставов) субъектов Российской Федерации федеральным нормативным актам*. Так, предположение о несоответствии федеральному законодательству конституций (уставов) субъектов Российской Федерации может формироваться в условиях как уже действующего федерального законодательства, так и в условиях предполагаемого изменения федеральных нормативных актов. На основе официальной информации о разрабатываемых федеральных нормативных актах, перераспределяющих полномочия субъектов Российской Федерации в рамках совместного ведения, в результате мониторингового исследования может быть поставлен вопрос о корректировке нормотворческих планов субъектов Российской Федерации в целях устранения будущих несогласованностей в законодательной системе;

— *определение объема реализованности конституционных (уставных) полномочий субъектов Российской Федерации, определенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами*. Системное проведение данного вида мониторинга применительно к законодательству отдельного региона будет способствовать выявлению полномочий субъекта Российской Федерации, которые еще не нашли должного закрепления в соответствующих конституциях (уставах);

— *обобщение конституционных (уставных) идей и решений иных субъектов Российской Федерации, а также зарубежного опыта в регулировании отдельных сфер общественных отношений*. Как верно отмечается, наличие единого правового пространства Российской Федерации, а также равенство полномочий всех субъектов Российской Федерации позволяет правотворческий опыт одного региона использовать при регулировании соответствующих общественных отношений в других субъектах Российской Федерации [9]. Остается лишь добавить, что для совершенствования государственного строительства в рамках данного мониторингового исследования в субъектах Российской Федерации важно изучать нормотворческий опыт иностранных федеративных государств.

Следующим элементом правового мониторинга конституционного (уставного) регулирования является мониторинг реализации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

По мнению многих ученых, подобного рода мониторингу следует уделять особое внимание, так как реализация нормативных актов пока является слабейшим звеном всей правовой сферы [10]. По нашему мнению, изучение порядка реализации уже существующих нормативных актов и совершенствование правового регулирования на основе такого исследования должны быть одной из основных целей деятельности любых нормотворческих органов.

В этой связи мониторинг реализации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации представляется исключительно важным инструментом государственного управления, к задачам которого следует отнести:

— *оценку эффективности конституционного (уставного) регулирования в субъекте Российской Федерации*. Посредством мониторингового изучения результатов конституционной (уставной) регламентации может определяться степень достижения целей, которые были поставлены рамках конституционного (уставного) законодательного процесса;

— *определение степени регулирования в субъекте Российской Федерации общественных отношений, входящих в предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации*. В рамках такого мониторингового исследования можно анализировать оптимальность пределов регулирования отдельных общественных отношений, выискивать «узкие места» в таком регулировании,

требующие более тщательной регламентации;

— *предоставление субъекту конституционной (уставной) нормотворческой деятельности объективной информации о тенденциях и потребностях правового регулирования определенных общественных отношений* [11]. Данный мониторинг обеспечит законотворческий процесс объективными эмпирическими данными, отражающими социально-экономические, культурные и иные потребности в регламентации;

— *выявление различных пробелов в правовой системе субъекта Российской Федерации.* Мониторинг реализации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации способствует выявлению противоречий, коллизий, чрезмерного дублирования в правовом регулировании;

— *способствование выявлению и внедрению наиболее эффективных технико-юридических подходов.* При осуществлении подобного рода мониторинга представляется возможным выявление наиболее удобных для восприятия и реализации конституционных (уставных) положений. Анализ применяемых при изложении нормативных предписаний правил, приемов и способов юридической техники позволит рекомендовать субъектам нормотворческой деятельности использовать наиболее удобные технико-юридические подходы;

— *способствование установлению случаев необходимости официального толкования конституционных (уставных) положений.* В рамках такого мониторинга может устанавливаться практическая необходимость в толковании каких-либо положений конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Использование методов официального толкования, как следствие проведения соответствующего мониторинга, будет способствовать оперативной корректировке законодательства субъекта Российской Федерации, а также установлению единства толкования в соответствующем регионе.

Правовой мониторинг в области конституционного (уставного) регулирования субъектов Российской Федерации представляет собой определенный исследовательский процесс. В качестве основных элементов процесса мониторингового исследования можно выделить следующие этапы.

Подготовительный этап. Основная задача данного этапа заключается в сборе максимально полной информации об исследуемом объекте. В этой связи мониторинг федерального законодательства по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов заключается в отслеживании федерального законодательного процесса на предмет возникновения изменений и дополнений, способных повлиять на конституционность и законность высших законодательных актов субъектов Российской Федерации. Подготовительный этап мониторинга реализации конституционных (уставных) предписаний заключается в сборе, истребовании необходимых сведений у субъектов соблюдения, исполнения и применения норм региональных конституций (уставов).

Обобщение и структурирование полученной информации. Обобщение заключается в выявлении из всего массива информации именно той, которая отвечает целям мониторингового исследования. При этом исключению подлежит побочная информация, т. е. та, которая относится к изменениям и дополнениям федерального законодательства, а также к реализации предписаний конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, но не отвечает цели конкретного мониторингового исследования. Структурирование информации выражается в группировке обобщенной информации по задачам исследования.

Изучение обобщенной и структурированной информации. Данный этап мониторингового исследования представляет собой поверхностный анализ информации на предмет выявления потенциальных противоречий и несоответствий конституций (уставов) субъектов Российской Федерации федеральному законодательству. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что такой анализ должен быть направлен всего лишь на выявление потенциально возможной несогласованности в законодательной системе Российской Федерации. При этом вопросы подробного анализа в целях выявления содержания таких противоречий и несоответствий и их оценки, как верно указывают отдельные ученые, не могут затрагиваться в рамках мониторинга [12]. Это задачи иных видов специализированной юридической деятельности (например, экспертизы правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации и их проектов). Изучение в ходе мониторингового исследования практики реализации предписаний высших законодательных актов должно выражаться в выявлении слабореализуемых и неэффективных предписаний актов конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

Формирование выводов и рекомендаций мониторингового исследования. Выводы по результатам мониторинга должны содержать определенные прогностические модели развития изучаемого объекта. В рекомендациях должен отражаться проект спланированных действий, применение которых будет способствовать устранению возможных негативных проявлений в правовой сфере. Выводы мониторинга федерального законодательства по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов должны содержать предположения о наличии (отсутствии) противоречий, несоответствий конституций (уставов) регионов федеральному законодательству. Рекомендации в данном случае выражаются в предложении провести экспертизу правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Выводы в рамках мониторинга реализации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации должны заключаться в указании на имеющиеся на практике сложности соблюдения, выполнения и применения конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Рекомендации в данном случае должны выражаться в предложении законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации или субъектам законодательной инициативы внести изменения в конституции (уставы), направленные на повышение их эффективности.

Таким образом, правовой мониторинг обладает необходимым инструментарием для обеспечения и повышения правового качества конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, а следовательно, и повышению эффективность соответствующего регулирования.

---

1. См.: *Сладкова О.Б.* Информационный мониторинг: теоретико-методологические основы. М., 2001. С. 7.

2. См.: *Бессарабов В.Г.* Участие прокуратур субъектов Российской Федерации и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах в правотворческой деятельности законодательных органов субъектов федерации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. *Тихомиров Ю.А* Как применять закон : (практическое пособие). М., 1993. С. 60.

4. Липецкая газета. 2008. 16 дек.

5. Красный Север. 2009. 11 июня.

6. Постановление Правительства Москвы от 13 марта 2007 г. № 164-ПП «О формировании системы правового мониторинга в городе Москве и внесении изменений в отдельные правовые акты города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 18.

7. Приказ министерства внутренних дел по Республике Тыва от 8 декабря 2008 г. № 415 «О правовом мониторинге в МВД по Республике Тыва. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

8. Распоряжение Губернатора Курганской области от 24 ноября 2008 г. № 489-р «Об утверждении регламента проведения мониторинга нормативных правовых актов, правовой экспертизы нормативных актов Курганской области, их проектов в Правительстве Курганской области». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

9. См.: *Тирских М.Г.* Мониторинг законодательства субъектов Российской Федерации. Специфика осуществления и особенности использования результатов мониторинговой деятельности в законопроектной работе // Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: пятилетние итоги и перспективы конституционного партнерства : V Всероссийская научно-практическая конференция (26—27 июня 2007 года). М., 2008. С. 291—296.

10. См.: *Тихомиров Ю.А.* Вводить мониторинг права // Право и экономика. 2004. № 3. С. 3—16; *Ноздрачев А.Ф.* О совершенствовании нормативной базы гражданской службы и необходимости мониторинга правоприменительной практики в сфере гражданской службы // Законодательство и экономика. 2007. № 2. С. 13—24.

11. *Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е.* Правовой мониторинг: концепция и организация // Журн. рос. права. 2007. № 5. С. 25.

12. См.: *Плохова В.И.* Разноотраслевая (системная) сущностная оценка всех нормативных правовых актов, регулирующих однородные общественные отношения, и правоприменительной деятельности — задача мониторинга на последующие годы // Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: пятилетние итоги и перспективы конституционного партнерства; *Горохов Д.Б., Глазкова М.Е.* Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журн. рос. права. 2008. № 4. С. 16—17.

В.Е. Подшивалов, кандидат юридических наук

Правовое регулирование выборов и референдумов в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации

1. Общие положения. Предпосылки конституционного (уставного) регулирования выборов и референдумов. Конституция Российской Федерации называет референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и относит указанное положение к основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 3). Референдум, свободные выборы и некоторые иные формы волеизъявления являются способами непосредственного осуществления народом принадлежащей ему власти (ст. 3, 130 Конституции). Это отличает указанные формы народовластия от деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляемой также от имени народа и в его интересах, но опосредованно — через деятельность специально избранных представителей.

Осуществление демократических процедур предполагает не только необходимость их правового обеспечения и гарантирования государством для народа Российской Федерации в целом или составляющих его общностей (населения субъекта Российской Федерации, муниципального образования и т. д.), но и путем закрепления положений, предоставляющих соответствующие возможности каждому гражданину. Именно поэтому Конституция Российской Федерации закрепляет право каждого гражданина Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ст. 32).

Таким образом, обсуждение правового регулирования выборов и референдумов субъектами Российской Федерации с необходимостью затрагивает два смежных комплекса вопросов: во-первых, вопросы о предназначении и реализации указанных форм непосредственной демократии в системе народовластия на уровне субъекта Российской Федерации и, во-вторых, вопросы соблюдения и обеспечения соответствующих прав граждан Российской Федерации.

Исходя из федеративного устройства Российской Федерации, правовое регулирование указанных общественных отношений в субъектах Российской Федерации определяется с учетом установленных на федеральном уровне требований к организации государственной власти в субъектах Российской Федерации (Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1] (далее — Федеральный закон об общих принципах организации власти), к организации на их территории местного самоуправления (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] (далее — Федеральный закон о местном самоуправлении), а также к процедурным вопросам подготовки и проведения соответствующего голосования граждан (Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [3] (далее — Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав). Конституции (уставы) и на их основе иные законодательные акты субъектов Российской Федерации должны установить в пределах компетенции субъектов Российской Федерации конкретные требования, механизмы и гарантии осуществления форм непосредственной демократии.

Так, Федеральный закон об общих принципах организации власти закрепляет следующие положения:

1) органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе

путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов (ст. 1);

2) порядок назначения и проведения референдума субъекта Российской Федерации, проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а в пределах полномочий, определенных федеральным законом, — также выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации определяются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 5, 10);

3) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации назначает референдум субъекта Российской Федерации, назначает дату выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 5);

4) депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом; депутатом может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации пассивным избирательным правом; выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 10);

5) по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах, избирается не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации — не менее 50 процентов депутатов одной из палат указанного органа) (ст. 4).

Федеральный закон о местном самоуправлении:

1) содержит положения о том, что граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления (ст. 3);

2) называет цель проведения местного референдума — решение вопросов местного значения, а также устанавливает процедуру и условия его назначения, юридическую силу принятого на местном референдуме решения (ст. 22);

3) называет цель проведения муниципальных выборов — избрание депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, устанавливает основные принципы проведения муниципальных выборов (всеобщее равное и прямое избирательное право при тайном голосовании), предписывает определение законом субъекта Российской Федерации используемых при проведении муниципальных выборов видов избирательных систем, т. е. условий признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов (ст. 23);

4) устанавливает в качестве общего правила, что представительный орган муниципального образования состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах (ст. 35);

5) предусматривает возможность избрания главы муниципального образования, формирования контрольного органа муниципального образования на муниципальных выборах (ст. 36, 38);

6) предусматривает определение структуры органов местного самоуправления на местном референдуме (сходе граждан) (ст. 34);

7) предписывает использование процедуры референдума при решении вопроса об изменении границ муниципального образования (ст. 12), преобразовании муниципального образования (ст. 13), голосования по отзыву (ст. 24);

8) устанавливает место решений, принятых на местном референдуме, в системе правовых актов муниципального образования, особенности их действия и применения (ст. 43), а также порядок их реализации (ст. 45);

9) допускает возможность участия иностранных граждан, постоянно или преимущественно проживающих на территории муници-

пального образования, в муниципальных выборах и местном референдуме в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами (ст. 3).

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав раскрывает содержание активного, пассивного, иных избирательных прав, устанавливает критерии их наличия у граждан применительно к конкретным видам выборов, основные (правовые, организационные и иные) гарантии их реализации, требования к назначению выборов, референдума, определению их результатов и содержит положения о юридической силе принятых на референдуме решений.

Анализ положений вышеуказанных федеральных законов показал, что конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации могут регулироваться в основном вопросы, касающиеся проведения выборов и референдумов субъекта Российской Федерации, а в отдельных, специально оговоренных в федеральных законах, случаях — также вопросы, касающиеся муниципальных выборов и местного референдума. Правовое регулирование проведения федеральных выборов и референдума Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [4], Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав, а также федеральными законами об отдельных видах федеральных выборов и конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации осуществляться не может.

2. Структура конституционного (уставного) регулирования выборов и референдумов. В общественных отношениях по поводу осуществления народом своей власти элементы непосредственной и опосредованной демократии тесно взаимосвязаны, в том числе процедурно: например, возможность проведения определенных выборов напрямую зависит от наличия соответствующего органа в системе государственных органов субъекта Российской Федерации, установленной его конституцией (уставом), от особенностей его формирования, количества его депутатов (членов), срока, на который избирается такой орган; вопросы, которые могут (не могут) быть вынесены на референдум, определяются с учетом полномочий законодательного (представительного) и иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации; само решение о проведении (назначении) выборов и референдумов принимается при наличии определенных законом обстоятельств соответствующим органом власти и т. д.

Отмеченные обстоятельства непосредственно влияют на место правовых предписаний по вопросам выборов и референдумов в структуре конституций (уставов) субъектов Российской Федерации*. Анализ структуры указанных правовых актов позволяет выявить несколько основных подходов к размещению правовых норм о выборах и референдумах среди иных правовых предписаний:

1) частичное воспроизведение структуры Конституции Российской Федерации, для которой характерно отсутствие специальной главы о выборах и референдумах, а нормы о их назначении представлены как полномочия соответствующих органов государственной власти. Типичным является выделение в одной из первых глав конституции (устава) блока правовых норм, которые, по существу, воспроизводят положения Конституции Российской Федерации об основах конституционного строя. Как правило, за указанными нормами следует воспроизведение блока правовых норм о правах и свободах человека и гражданина, а в одной из последних глав конституции (устава) воспроизводятся положения Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении.

Указанная структура характерна для конституций республик в составе Российской Федерации. Например, Конституция Чувашской Республики закрепляет следующие положения: высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 2); граждане Российской Федерации на территории Чувашской Республики имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ст. 29); местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, а равно через выборные органы и должностных лиц местного самоуправления (ст. 96).

* Тексты конституций (уставов) субъектов Российской Федерации исследовались автором с использованием СПС «КонсультантПлюс».

Указанными положениями конституционное регулирование выборов и референдумов в Чувашской Республике, по существу, исчерпывается.

Аналогичным образом построено регулирование выборов и референдумов в конституциях Кабардино-Балкарской Республики (ст. 4, 36, 128), Республики Адыгея (ст. 2, 30, 31, 92), Республики Башкортостан (ст. 3, 33, 111), Республики Бурятия (ст. 3, 30, 103), Республики Дагестан (ст. 4, 21, 98), Республики Ингушетия (ст. 31, 102), Республики Карелия (ст. 3, 20, 70), Республики Коми (ст. 2, 33), Республики Марий Эл (ст. 3, 32, 99), Республики Мордовия (ст. 2, 31, 108), Республики Северная Осетия — Алания (ст. 3, 32, 108), Удмуртской Республики (ст. 3, 63), Республики Хакасия (ст. 3, 28, 109), Чеченской Республики (ст. 2, 29, 107), а также в Уставе Ставропольского края (ст. 4). В указанных правовых актах, помимо правовых норм по отмеченным вопросам, относительно немного иных норм о выборах и референдумах;

2) выделение в структуре конституции (устава) главы, которая содержит ряд статей, кроме вопросов выборов и референдумов устанавливающих статус избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации.

Например, в Конституции Республики Тыва, наряду с положениями, характерными для описанного выше подхода (ст. 3, 28, 124—127, 130), имеется гл. III («Выборы и референдум»), включающая статьи, посвященные референдуму в Республике Тыва (ст. 53), выборам в органы государственной власти и в органы местного самоуправления (ст. 54), избирательными комиссиям (ст. 55). В Конституции Республики Алтай, наряду со ст. 6, 125, 128, имеется гл. VIII («Избирательная система Республики Алтай»), в которой решены вопросы принципов избирательного права (ст. 95), принадлежности активного и пассивного избирательных прав гражданам (ст. 96), представительного характера деятельности депутатов (ст. 97), статуса депутата (ст. 98), участия в референдуме, всенародном обсуждении (ст. 99) и народной правотворческой инициативы (ст. 100).

Глава V Устава Челябинской области включает в себя статьи об институтах непосредственной демократии: о формах участия граждан в осуществлении власти (ст. 32), о праве на обращение (ст. 33), о референдумах (ст. 34), о выборах (ст. 35), а также об избирательных комиссиях (ст. 36). Подобную структуру имеют также уставы Рязанской, Курганской и Кировской областей;

3) выделение в структуре конституции (устава) отдельной главы, посвященной формам непосредственного осуществления населением субъекта Российской Федерации своей власти (формам непосредственной демократии). При реализации такого подхода в соответствующий структурный элемент правового акта включаются отдельные статьи, посвященные какой-либо форме непосредственной демократии, причем первыми упоминаются выборы и референдум, за которыми следуют опрос граждан, народная правотворческая инициатива, консультативный референдум (плебисцит) или другие формы участия населения в осуществлении государственной власти.

Наиболее последовательно такой подход реализован в Уставе Красноярского края: раздел IV («Государственная власть края») открывает гл. 1 («Непосредственное осуществление гражданами государственной власти края и их участие в ее осуществлении органами государственной власти края»), которая включает 11 статей, касающихся форм непосредственного осуществления гражданами государственной власти (ст. 35), краевых референдумов (ст. 36), краевых выборов (ст. 37), народной инициативы (ст. 38), опросов граждан (ст. 39), публичных слушаний (ст. 40), народного обсуждения (ст. 41), права на обращение (ст. 42), публичных массовых мероприятий (ст. 43), деятельности Гражданской ассамблеи Красноярского края (ст. 45). Аналогичная структура правового регулирования имеется в Уставе Алтайского края (ст. 54—59), хотя статья о местном референдуме (ст. 102) содержится в главе о местном самоуправлении, в Уставе города Москвы (ст. 60—69);

4) отдельные подробные статьи о выборах и референдумах, не выделенные в какую-либо самостоятельную главу, имеются в учредительных актах Саратовской области (ст. 13, 14), Псковской области (ст. 22), Тверской области (ст. 71, 74); последняя статья — о референдуме области — выделена в самостоятельную главу в уставах Костромской области (ст. 3, 4), Магаданской области (ст. 81^1, 81^2) и некоторых других субъектов Российской Федерации.

Развернуто вопросы выборов и референдумов регулируются в Алтайском крае (ст. 14, 48, 54—56, 99, 102 Устава), в Краснодарском крае (ст. 2, 15, 19—21 Устава), в Красноярском крае (ст. 15, 30, 35—37, 71, 133, 146, 158

Устава), в Воронежской области (ст. 7, 8, 60 Устава), в Томской области (ст. 2, 8, 25, 47—53 Устава), в Тверской области (ст. 4, 6, 18, 71, 74 Устава), в Кировской области (ст. 2, 7, 28—32, 74 Устава), в Липецкой области (ст. 1, 3, 18—25, 61 Устава), в Курганской области (ст. 7, 74, 146, 151—155 Устава), в Рязанской области (ст. 2, 5, 8, 11—13, 85 Устава), в Тамбовской области (ст. 3, 7, 41—47, 109 Устава), в Тюменской области (ст. 6, 19, 51 Устава), в Архангельской области (ст. 1, 7, 13—15 Устава), в Челябинской области (ст. 1, 4, 7, 32, 34—36 Устава).

Сравнение выборов и референдумов как правовых институтов по типичному текстуальному объему правовых предписаний, содержащихся в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, показывает некоторое преобладание правового регулирования института референдума, что происходит в основном за счет норм, определяющих юридическую силу принятых на референдуме решений и — в ряде субъектов Российской Федерации — устанавливающих обязательность применения этой формы народовластия при решении определенных вопросов государственного значения.

3. Содержание конституционного (уставного) регулирования выборов и референдумов. Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации в значительной степени различаются между собой по степени детальности изложения правового регулирования общественных отношений, связанных с проведением выборов и референдумов. Это объясняется следующими причинами.

Особенность тематики выборов и референдумов состоит в том, что федеральное законодательство в указанной сфере не предусматривает вопросов, которые подлежат решению исключительно в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации и не могут быть решены в соответствующем законе субъекта Российской Федерации. Таким образом, законодатель субъекта Российской Федерации пользуется при формулировании правовых норм конституции (устава) значительной свободой и может принимать решения о включении того или иного положения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации исходя из важности закрепляемого правовой нормой правила, требований юридической техники и иных подобных обстоятельств. В частности, это означает свободу использования отсылочного способа изложения правовых норм там и в той степени, в какой это представляется уместным законодателю субъекта Российской Федерации.

Обобщая опыт конституционного (уставного) регулирования различных субъектов Российской Федерации, можно сформулировать несколько типичных блоков правовых норм, относящихся к выборам и референдумам и содержащихся в конституциях (уставах).

Заимствованные из Конституции Российской Федерации положения, формулирующие основы конституционного строя Российской Федерации и (или) подтверждающие наличие определенных прав и свобод у гражданина. В актах конституционного (уставного) регулирования более чем 60 субъектов Российской Федерации (особенно это характерно для республик в составе Российской Федерации) одним из первых положений является утверждение о том, что референдум и свободные выборы являются высшим и непосредственным выражением волеизъявления народа (или населения соответствующего субъекта Российской Федерации). Эта правовая норма является воспроизведением положений ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации или их адаптацией применительно к части народа Российской Федерации, проживающего на территории определенного субъекта Российской Федерации.

Непосредственно федеральная конституционная норма воспроизведена в Степном Уложении Республики Калмыкия (ст. 4), Конституции Удмуртской Республики (ст. 3), Конституции Республики Хакасия (ст. 3), Конституции Чеченской Республики (ст. 2), Конституции Чувашской Республики (ст. 3) и в значительном числе других учредительных актов субъектов Российской Федерации.

Встречаются и несколько иные формулировки. Так, в ст. 2 Конституции Республики Коми провозглашается: «Высшим непосредственным выражением власти народа в Республике Коми являются референдум Республики Коми и свободные выборы в органы государственной власти Республики Коми», в Уставе Санкт-Петербурга закреплено: «Высшим непосредственным выражением власти жителей Санкт-Петербурга являются референдум и свободные выборы» (ст. 4), в Уставе города Москвы — «Высшим непосредственным выражением власти жителей города Москвы являются референдум города Москвы и свободные выборы» (ст. 4). Близкая по смыслу формулировка содержится в ст. 3 Конституции

Республики Карелия: «Народ является единственным источником власти и осуществляет ее непосредственно, в том числе путем участия в выборах и референдуме, а также через органы государственной власти и местного самоуправления». В Уставе Красноярского края (ст. 35) участие граждан в осуществлении государственной власти края в форме краевых выборов, краевых референдумов и в иных предусмотренных федеральными законами, Уставом и законами края формах объявлено неотъемлемой частью народовластия в крае.

В Конституции Республики Ингушетия формы непосредственного осуществления народом своей власти прямо не названы: «Вся власть в Республике Ингушетия принадлежит народу. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ст. 4). В Уставе Краснодарского края выборы и референдум объявлены непосредственным выражением власти народа, но без его характеристики в качестве высшего (ст. 15). В Ярославской области уточнено, какой именно круг лиц вправе осуществлять государственную власть путем участия в выборах и референдумах: «Высшим непосредственным выражением власти граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих на территории Ярославской области, являются референдум и свободные выборы» (ст. 29) и сопровождено дополнительными оговорками в ст. 18 Устава Тверской области: «Источником власти в области в пределах ее конституционно-правового статуса являются граждане Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающие на территории области, обладающие избирательным правом, правом на участие в референдуме — как часть народа Российской Федерации».

Конституции (уставы) некоторых субъектов Российской Федерации формулировок по рассматриваемому вопросу не содержат (например, Хабаровского края, Астраханской области, Белгородской области, Новосибирской области, Тюменской области, Ульяновской области).

Положения актов уставного регулирования о правах гражданина Российской Федерации на участие в выборах и референдумах, корреспондирующие рассмотренным выше положениям о выборах и референдумах как высших формах народовластия, встречаются также во многих субъектах Российской Федерации (более 40). Основой для такого регулирования является ст. 32 Конституции Российской Федерации, устанавливающая право каждого гражданина Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Типичным является утверждение о том, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации (такое утверждение содержится, например, в ст. 14 Устава Архангельской области, ст. 14 Устава Калужской области, ст. 11 Устава Самарской области, ст. 18 Устава Свердловской области, ст. 46 Устава Тверской области, ст. 25 Устава Томской области и т. д.).

В ст. 19 Устава Липецкой области используется более конкретная формулировка, содержащая условия наличия у гражданина избирательных прав: «Гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать, голосовать на областном референдуме, а по достижении возраста, установленного законами области, — быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Гражданин Российской Федерации, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других действиях по подготовке и проведению областного референдума. Гражданин Российской Федерации имеет право избирать, быть избранным, участвовать в областном референдуме, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Не имеют права избирать, быть избранными, участвовать в областном референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». В ст. 29 Устава Кировской области, кроме того, упоминается о наличии активного избирательного права у иностранных граждан на

основании международных договоров Российской Федерации и реализуемого в порядке, установленном законом. Последнее утверждение не вполне согласуется с п. 10 ст. 4 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, который предоставляет активное избирательное право и право участвовать в референдуме только на муниципальном уровне.

В Уставе Кемеровской области (ст. 16) право избирать и быть избранным признано только применительно к муниципальному уровню осуществления власти.

Регулирование вопросов, которые должны или могут решаться путем проведения референдума. Исходя из того, что референдум — форма решения наиболее важных вопросов общегосударственного, общерегионального или муниципального значения, разумно устанавливать основы его использования путем определения круга вопросов, которые обязательно требуют его проведения либо могут решаться на референдуме в качестве альтернативы другим способам принятия решений, а также путем указания на вопросы, которые не должны выноситься на референдум (по причине их особой сложности, требующей доработки правовых актов в процессе их принятия, — например, бюджетные вопросы).

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав (ст. 12) устанавливает, что конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на референдум субъекта Российской Федерации. Кроме того, указанный Федеральный закон наряду с общими требованиями к вопросам, выносимым на референдум (наличие полномочий субъекта Российской Федерации или муниципального образования в соответствующей области, непротиворечие их законодательству и другие требования), специально устанавливает круг вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум субъекта Российской Федерации, на местный референдум: а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов либо об отсрочке указанных выборов; б) о персональном составе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления; в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности; г) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования; д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Практика субъектов Российской Федерации в применении института референдума для решения вопросов государственного значения разнообразна. Региональные учредительные акты часто закрепляют положение о том, что изменение границ и статуса субъекта Российской Федерации допускаются только в случае получения согласия его населения путем проведения референдума. Так, согласно ст. 37 Конституции Республики Саха (Якутия) национально-государственный статус и территория Республики Саха (Якутия) не могут быть изменены без ее согласия, выраженного на референдуме большинством голосов избирателей. Аналогичное положение содержится в Конституции Республики Алтай, ст. 76 которой устанавливает, что государственно-правовой статус и границы территории Республики Алтай не могут быть изменены без согласия народа Республики Алтай, выраженного путем референдума, при этом решение считается принятым, если за него проголосовало более двух третей избирателей, принявших участие в референдуме*.

В других республиках в составе Российской Федерации проведение референдума предписывается только в случае изменения границ субъекта Российской Федерации: «граница территории Республики Карелия не может быть изменена без согласия населения Республики Карелия, выраженного путем референдума» (ст. 1 Конституции Республики Карелия); «границы между Республикой Северная Осетия — Алания и иными субъектами Российской Федерации могут быть изменены

* Следует отметить неточность употребления терминов в приведенных положениях региональных учредительных актов: понятие «избиратель» имеет смысл применительно к процедуре проведения выборов; при формулировании правовых норм института референдума Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав и иные федеральные законы используют термин «участник референдума».

лишь на основании решения, принятого на референдуме Республики Северная Осетия — Алания, в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством Республики Северная Осетия — Алания» (ст. 64 Конституции Республики Северная Осетия — Алания); «границы между Карачаево-Черкесской Республикой и иными субъектами Российской Федерации могут изменяться только по взаимному договору сторон с согласия многонационального народа Карачаево-Черкесской Республики, выраженного путем референдума» (ст. 59 Конституции Карачаево-Черкесской Республики). Аналогичные формулировки используются также в конституциях Республики Бурятия (ст. 60), Удмуртской Республики (ст. 4).

В учредительных актах иных субъектов Российской Федерации необходимость проведения референдума связывается либо только с изменением статуса субъекта Российской Федерации, который при этом, как правило, не характеризуется как национально-государственный или государственно-правовой* (ст. 1 Устава Иркутской области, ст. 4 Устава Мурманской области, ст. 1 Устава Новосибирской области, ст. 1 Устава Липецкой области, ст. 1 Устава Челябинской области), либо только с изменением границ субъекта Российской Федерации (ст. 3 Устава Калужской области, ст. 2 Устава Краснодарского края, ст. 11 Устава Ленинградской области, ст. 3 Устава Оренбургской области, ст. 3 Устава Сахалинской области, ст. 88 Устава Свердловской области, ст. 3 Устава Пензенской области, ст. 3 Устава Астраханской области), либо с принятием решений по любому из двух вышеназванных вопросов (ст. 1 Устава Вологодской области, ст. 15 Устава Красноярского края, ст. 2, 8 Устава Рязанской области, ст. 1, 15 Устава Смоленской области, ст. 3, 4 Устава Тамбовской области, ст. 2, 5 Устава Томской области, ст. 2, 11 Устава Хабаровского края, ст. 1, 2 Устава Забайкальского края).

В Архангельской области (ст. 1 Устава) установлено, что изменение статуса области *может* быть выражено посредством принятия решения на референдуме Архангельской области. В Уставе Тверской области (ст. 4, 6) определено, что в случаях, предусмотренных уставом области, согласие на изменение статуса области определяется населением на областном референдуме, в иных случаях — законами области; при этом согласие на изменение границ территории области выражается населением области на референдуме области (т. е. референдум проводится в обязательном порядке).

Специфичным для учредительных актов Вологодской области (ст. 1), Красноярского края (ст. 15), Курганской области (ст. 7), Пензенской области (ст. 3), Томской области (ст. 2), Хабаровского края (ст. 2) является наличие требования о проведении областного референдума при решении вопроса об изменении наименования субъекта Российской Федерации. В Уставе Пензенской области определено, что само решение об изменении наименования осуществляется правовыми актами Законодательного Собрания Пензенской области в случае согласия на это граждан Российской Федерации, проживающих в Пензенской области, выраженного на референдуме Пензенской области (ст. 22).

Особое место в конституционном (уставном) регулировании занимают правовые нормы, связанные с принятием, изменением и (или) отменой самих конституций (уставов) субъектов Российской Федерации с использованием процедуры референдума.

Принятие конституции (устава) субъекта Российской Федерации путем проведения референдума может быть предусмотрено в качестве единственного способа принятия правового акта (ст. 112 Конституции Республики Ингушетия, ст. 140, 143 Конституции Республики Тыва, ст. 112 Конституции Чеченской Республики) или как альтернатива его принятию законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 14 Республики Башкортостан, ст. 3 Конституции Республики Татарстан).

Изменение любых положений конституции (устава) субъекта Российской Федерации путем проведения референдума в ряде субъектов Российской Федерации предусмотрено как альтернатива внесению изменений законодательным (представительным) органом государственной власти.

Так, положения Конституции Республики Марий Эл могут быть пересмотрены Государственным Собранием республики либо путем проведения референдума (ст. 108 Конституции Республики Марий Эл). Изменения в Конституцию Республики Мордовия вносятся большинством не менее двух третей голосов

* За исключением положений Устава Хабаровского края, где статус края охарактеризован как государственно-правовой.

от установленного числа депутатов Государственного Собрания Республики Мордовия либо по решению, принятому референдумом Республики Мордовия; указанные решения оформляются в виде законов о внесении изменений в Конституцию (ст. 118 Конституции Республики Мордовия). Поправки к Конституции Удмуртской Республики принимаются Государственным Советом Удмуртской Республики или на референдуме; поправка к Конституции считается принятой при проведении референдума, если за нее проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума (ст. 71 Конституции Удмуртской Республики). Близкие по содержанию положения предусмотрены в ст. 63 Устава Кемеровской области, ст. 110 Устава Чукотского автономного округа. В Уставе Волгоградской области возможность внесения в него изменений выражена следующим образом: «Изменения, внесенные в Устав, принятые в ходе областного референдума, вступают в действие немедленно» (ст. 61). Исходя из положений ст. 124 Устава Московской области, на референдум могут быть вынесены *проекты поправок* к Уставу Московской области. Поправки к Уставу принимаются Московской областной Думой и вводятся в действие в порядке, установленном для принятия и введения в действие устава области.

Изменение отдельных положений конституции (устава) субъекта Российской Федерации только путем проведения референдума в качестве особой меры их правовой защиты предусмотрено в республиках Ингушетия, Татарстан, Тыва и Дагестан. Указанные особые меры правовой защиты принимаются в отношении положений актов, составляющих основы конституционного строя субъекта Российской Федерации или аналогичных им.

Например, в соответствии со ст. 15 Конституции Республики Ингушетия положения гл. 1 Конституции не могут быть изменены иначе как всенародным референдумом. Конституция Республики Татарстан и поправки к ней принимаются Государственным Советом Республики Татарстан или путем референдума. Положения ст. 1 и 123 Конституции могут быть изменены только по результатам референдума Республики Татарстан, при этом решения, принимаемые на референдуме о принятии Конституции Татарстан, Закона о внесении изменений и дополнений в нее, считаются принятыми, если за них проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании (ст. 3, 123, 123 Конституции Республики Татарстан). Положения гл. 1 Конституции Республики Тыва образуют основы конституционного строя республики и могут быть изменены только на референдуме. Конституция Республики Тыва, а также поправки к ее гл. I и XVI принимаются референдумом Республики Тыва (ст. 17, 140, 143 Конституции Республики Тыва).

Особый порядок предусмотрен Конституцией Республики Дагестан (ст. 103) для пересмотра положений гл. 1, 2 и 10 Конституции. Указанный порядок включает в себя созыв Конституционного Собрания Республики Дагестан, решение которого может быть вынесено на референдум Республики Дагестан. При проведении референдума Конституция Республики Дагестан считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей Республики Дагестан.

Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Чеченской Республики, противоречащие Конституции Российской Федерации, нарушающие права и свободы гражданина и человека, посягающие на республиканскую форму правления и основы конституционного строя Чеченской Республики, не могут быть приняты Конституционным Собранием к своему рассмотрению и вынесены на референдум. Конституционное Собрание вправе принимать в порядке, установленном законом республики, поправки к гл. 4—7 Конституции Чеченской Республики. Поправка и (или) предложение о пересмотре положений Конституции выносится на республиканский референдум, если за их вынесение на референдум проголосовало не менее двух третей от установленного числа членов Конституционного Собрания. Конституция вступает в силу со дня ее официального опубликования по результатам голосования на референдуме Чеченской Республики, и в Конституцию в течение года после вступления ее в силу не могут вноситься поправки (ст. 112, 113 Конституции Чеченской Республики).

Проведение референдума в качестве единственного способа пересмотра (прекращения) действия конституции (устава) субъекта Российской Федерации предусмотрено в Республике Калмыкия: ст. 48 Степного Уложения (Кон-

ституции) Республики Калмыкия устанавливает, что действие Степного Уложения (Конституции) может быть прекращено только путем проведения референдума республики.

Конституция Республики Карелия является единственным актом среди конституционных (уставных) актов республик в составе Российской Федерации, который оставил на разрешение путем проведения референдума вопрос о государственном языке (помимо русского языка) (ст. 11).

Единственной в своем роде в конституционных (уставных) актах правовой нормой является положение ст. 68 Устава Чукотского автономного округа о том, что решения по вопросам административно-территориального устройства принимаются Думой автономного округа с учетом мнения населения соответствующей территории, установленного путем референдума*.

В учредительных актах более чем 20 субъектов Российской Федерации тем или иным способом указаны вопросы, которые не могут быть вынесены на референдум субъекта Российской Федерации. Во всех правовых актах перечень таких вопросов совпадает с тем, который указан в упоминавшейся выше ст. 12 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав. Однако в одних случаях правовая норма сформулирована путем простой отсылки к ограничениям, установленным федеральным законом (ст. 36 Устава Красноярского края, ст. 19 Устава Краснодарского края, ст. 34 Устава Омской области, ст. 3 Устава Свердловской области, ст. 50 Устава Томской области, ст. 32 Устава Ярославской области), в других — путем воспроизведения соответствующих положений федерального законодательства (ст. 24 Устава Амурской области, ст. 13 Устава Архангельской области, ст. 8 Устава Воронежской области, ст. 79 Конституции Карачаево-Черкесской Республики, ст. 151 Устава Курганской области, ст. 20 Устава Липецкой области, ст. 6 Устава Московской области, ст. 32 Устава Орловской области, ст. 12, 13 Устава Рязанской области, ст. 44 Устава Тамбовской области, ст. 12 Устава Ненецкого автономного округа). При этом в Конституции Карачаево-Черкесской Республики делается важная оговорка, что запрет вынесения обсуждаемых вопросов на референдум Карачаево-Черкесской Республики действует за исключением случаев, когда вопрос не урегулирован Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

В конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации встречаются правовые нормы, закрепляющие и иные требования к вопросам референдума, например, требование о возможности дать на него ответ в форме «да» или «нет», «за» или «против». Так, ст. 151 Устава Курганской области, по существу, воспроизводит требование ст. 12 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав о том, что формулировка вопроса, вносимого на референдум, должна обеспечивать возможность ясного и однозначного ответа на него. Устав Владимирской области содержит положение о том, что формулировка вопросов, выносимых на референдум, должна исключать возможность принятия референдумом решений, противоречащих законодательству Российской Федерации (ст. 72). Согласно Уставу Орловской области (ст. 32) вопросы, выносимые на областной референдум, не должны противоречить общепризнанным принципам и нормам международного права.

Юридическая сила решений, принятых на референдуме, и возможность их пересмотра; решения референдума в системе правовых актов субъекта Российской Федерации. Решения референдума субъекта Российской Федерации обладают рядом юридических свойств, основные из которых перечислены в ст. 73 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав. Так, согласно указанному Федеральному закону решение, принятое на референдуме субъекта Российской Федерации: а) является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении; б) действует на территории данного субъекта Российской Федерации; в) подлежит регистрации соответственно в органе государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном для регистрации нормативных правовых актов соответствующего уровня; г) может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на референдуме субъекта Российской Федерации, но не ранее чем через два года после его принятия либо признано недействительным (недействующим) в судебном порядке. В случае принятия на референдуме нормативного правового акта

* Данная формулировка оставляет неразрешенным вопрос о том, какая именно территория является «соответствующей» применительно к каждому конкретному случаю, и референдум какого уровня должен быть проведен, например, при изменениях в административно-территориальном делении, затрагивающих часть территории субъекта Российской Федерации.

он может быть изменен в порядке, установленном указанным нормативным правовым актом, а если данный порядок не установлен, изменения могут быть также внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на референдуме.

В ряде субъектов Российской Федерации установлено более жесткое правовое регулирование, чем в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав. Так, согласно ст. 4 Конституции Кабардино-Балкарской Республики решения, принятые путем референдума, имеют прямое действие, применяются на всей территории Кабардино-Балкарской Республики и могут быть изменены или отменены только другим решением, принятым путем референдума. Согласно ст. 3 Конституции Республики Северная Осетия — Алания решение, принятое на референдуме, может быть отменено только последующим референдумом. В соответствии со ст. 32 Устава Кировской области принятые путем референдума решения могут быть отменены или изменены только референдумом.

Другие субъекты Российской Федерации полностью или частично воспроизводят федеральные правовые нормы по этому вопросу, иногда с внесением в них текстуальных вариаций. Например, согласно ст. 2 Конституции Республики Коми решения по вопросам, отнесенным к компетенции Республики Коми, принятые путем референдума Республики Коми, не нуждаются в утверждении и обязательны для применения на всей территории Республики Коми; согласно ст. 99 Конституции Республики Алтай закон либо решение, принятое на референдуме (всенародным голосованием), действуют непосредственно.

Место решений, принятых на референдуме, в системе правовых актов субъекта Российской Федерации определяется только в немногих субъектах Российской Федерации и, как правило, только в самой общей форме.

Например, систему правовых актов Красноярского края образуют нормативные и индивидуальные акты, принятые посредством краевого референдума либо органами государственной власти края (ст. 132 Устава края). В систему законодательства Краснодарского края включаются Устав края, законы края, принимаемые референдумом или Законодательным Собранием края, постановления, принимаемые Законодательным Собранием края, постановления, распоряжения, принимаемые главой администрации (губернатором) края, а также иные нормативные правовые акты (ст. 53 Устава). Таким образом, решения референдума упоминаются только в связи с возможностью принятия указанным способом законов субъекта Российской Федерации.

Законодатель Новосибирской области непоследователен в решении вопроса о статусе правовых актов, принятых на референдуме: с одной стороны, ч. 1 ст. 11 Устава области устанавливает, что законодательство Новосибирской области представляет собой систему нормативных правовых актов Новосибирской области, принятых органами государственной власти Новосибирской области и (или) непосредственно населением на областном референдуме Новосибирской области*; с другой стороны, согласно ч. 2 той же статьи в систему нормативных правовых актов Новосибирской области входят Устав области, законы области, постановления Губернатора области, постановления областного Совета депутатов, постановления администрации области, нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти области, т. е. без упоминания решений референдума, хотя не все перечисленные акты, как представляется, могут быть приняты на референдуме. Схожая мысль более удачно сформулирована в Самарской области: ст. 92 Устава области формулирует понятие нормативного правового акта Самарской области и указывает, что такой акт может быть принят на референдуме; ст. 93, 92 Устава указывают на осуществление государственной защиты нормативных правовых актов области и называют их некоторые правовые свойства, такие, как юридическая сила, прямое действие, применение на всей территории Самарской области.

В Сахалинской области решения, принятые на референдумах Сахалинской области, наряду с иными правовыми актами Сахалинской области подлежат государственной защите на территории Сахалинской области в такой же мере, как и федеральные законы (ст. 44 Устава).

Намного дальше пошел законодатель Саратовской области, установив, что принятое

* Среди прочего имеет смысл обратить внимание на неясную формулировку «и (или)». Представляется, что тезис о принятии (окончательном) правового акта одновременно органом государственной власти и решением референдума не имеет правового смысла.

областным референдумом решение имеет высшую юридическую силу по отношению к любым нормативным правовым актам органов государственной власти области и может быть отменено или изменено только путем референдума, проводимого не ранее чем через два года после принятия решения, либо признано недействительным в судебном порядке (ст. 13 Устава области). Иначе та же мысль выражена в Уставе Свердловской области: в нем определено, что нормативные правовые акты Свердловской области, принимаемые на референдуме Свердловской области, издаются в форме законов Свердловской области (ст. 61). Наконец, согласно Уставу Псковской области решения, принятые областным референдумом, обладают высшей юридической силой (ст. 22). При этом никакой оговорки относительно того, по сравнению с каким именно массивом правовых актов указанные решения обладают высшей юридической силой, не сделано, что следует признать серьезным недостатком правового регулирования.

Полномочия по назначению референдума и определению порядка его проведения. Заимствованные из Федерального закона об общих принципах организации власти правовые нормы о полномочиях органов государственной власти по назначению выборов и референдумов, по регулированию порядка их проведения содержатся в конституциях (уставах) всех субъектов Российской Федерации и в некоторых случаях являются единственными правовыми нормами, затрагивающими вопросы проведения выборов и референдумов (например, в Ульяновской области).

Такие правовые нормы помещаются в тех структурных единицах конституций (уставов), которые закрепляют полномочия соответствующих органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации. Устанавливая полномочие законодательного (представительного) органа государственной власти Красноярского края, законодатель предусмотрел интересную деталь правового регулирования: Устав края, законы о референдуме, выборах, народной инициативе, финансах не подлежат рассмотрению указанным органом в закрытом заседании (ст. 71 Устава Красноярского края).

Ряд субъектов Российской Федерации устанавливает ограничения для лица, временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Например, согласно ст. 34 Устава Ханты-Мансийского автономного округа — Югры должностное лицо (Председатель Правительства автономного округа или заместитель Председателя Правительства автономного округа), исполняющее временно обязанности Губернатора автономного округа, не имеет права вносить предложения о назначении референдума автономного округа. Инициировать проведение референдума не вправе исполняющий обязанности Президента Республики Татарстан (ст. 98 Конституции Республики Татарстан). Первый заместитель Главы Республики Коми, когда Глава Республики Коми временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять обязанности, обладает всеми полномочиями Главы Республики Коми, за исключением определенных Конституцией прав, в частности, права на внесение в Государственный Совет Республики Коми предложений о проведении референдума Республики Коми (ст. 88 Конституции Республики Коми). Аналогичные ограничения установлены ст. 63 Конституции Республики Карелия (для исполняющего обязанности и временно исполняющего обязанности Главы республики), ст. 71 Конституции Республики Ингушетия (для исполняющего обязанности Президента республики), ст. 90 Конституции Республики Башкортостан (для временно исполняющего обязанности Президента республики), ст. 77 Конституции Республики Саха (Якутия) (для вице-президента республики, в том числе при исполнении им обязанности Президента республики).

Вопросы назначения, проведения выборов и референдума, установления и опубликования их (его) результатов. Законодатель субъектов Российской Федерации в ряде случаев делает попытки отразить вытекающие из Конституции Российской Федерации принципы избирательного права граждан Российской Федерации и их права на участие в референдуме. (Как известно, непосредственно принципы активного избирательного права закреплены в Конституции Российской Федерации только применительно к выборам Президента Российской Федерации (ч. 1 ст. 81), но в более общем плане вытекают из ряда иных ее положений).

В качестве примера удачного конструирования правовых норм можно указать на ст. 71 Устава Тверской области, которая устанавливает, что референдум и выборы осуществляются на основе всеобщего, равного, прямого волеизъявления (прямого избирательного

права) при тайном голосовании граждан Российской Федерации, проживающих на территории области; участие в референдуме и выборах является свободным и добровольным. Подобная норма содержится также в ст. 11 Устава Калужской области.

Встречаются примеры формулирования указанных принципов отдельно для выборов и референдума. Например, согласно ст. 36 Устава Красноярского края голосование на краевых референдумах свободное, личное, тайное, проводимое на равных для голосующих основаниях, а согласно ст. 37 того же правового акта голосование на краевых выборах — свободное, личное, прямое, тайное, при этом организация краевых выборов должна обеспечивать возможно равные условия для всех избирателей и всех кандидатов.

Между тем встречается и смешение понятий, относящихся и к выборам, и к референдумам. Так, встречаются формулировки: «граждане Российской Федерации участвуют в выборах и в областном референдуме на основе всеобщего равного и прямого *избирательного* права при тайном голосовании» (ст. 20 Устава Липецкой области); «голосование на референдуме и выборах в области проводится на основе всеобщего равного и прямого *избирательного* права при тайном голосовании» (ст. 51 Устава Томской области) и т. п.

Ряд субъектов Российской Федерации формулирует в актах конституционного (уставного) характера также условия наличия активного, пассивного и иных избирательных прав граждан Российской Федерации. Например, согласно Уставу Томской области правом голоса при проведении областного референдума и выборов в областные органы государственной власти, а также при заполнении подписных листов в поддержку народной инициативы обладают проживающие на территории области граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет; лишены этих прав граждане, которые в установленном законом порядке признаны недееспособными или содержатся в местах лишения свободы по приговору суда (ст. 49).

Процедурные вопросы назначения выборов в региональных учредительных актах субъектов Российской Федерации сводятся, как правило, к правовым нормам, устанавливающим полномочия соответствующего представительного органа или избирательной комиссии на назначение выборов (прежде всего очередных и (или) досрочных, дополнительных выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти). Единственным примером более подробного регулирования может служить Устав Калужской области. Статьей 14 Устава этого субъекта Российской Федерации закрепляются общие положения о принадлежности гражданину отдельно активного и пассивного избирательных прав, а ст. 15 устанавливаются требования к избирательным округам и избирательным участкам, образуемым для проведения выборов. Между тем, как представляется, соответствующее правовое регулирование целесообразнее осуществлять законом субъекта Российской Федерации.

Большее разнообразие в степени конкретизации правового регулирования наблюдается в отношении референдума субъекта Российской Федерации. Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав в ст. 14 и 15 закрепляет несколько принципиальных положений в области назначения референдумов: инициатива проведения референдума в Российской Федерации принадлежит гражданам Российской Федерации, имеющим право на участие в референдуме; федеральным законом инициатива проведения референдума может быть предоставлена иным субъектам; для выдвижения инициативы проведения референдума и сбора подписей граждан Российской Федерации в ее поддержку образуется инициативная группа по проведению референдума, выдвинуть инициативу проведения референдума может также избирательное объединение, иное общественное объединение; назначение и проведение референдума обязательно, если соблюдены порядок и сроки выдвижения инициативы проведения референдума и ее реализации, установленные соответственно уровню референдума Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования; референдум субъекта Российской Федерации назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав, иным федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, а местный референдум — представительным органом муниципального обра-

зования в соответствии с перечисленными выше актами и уставом муниципального образования. Федеральный закон также устанавливает, что референдум признается несостоявшимся в случае, если в нем приняло участие не более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума, решение признается не принятым в случае, если за это решение проголосовало не более половины участников референдума, принявших участие в голосовании (п. 8 ст. 70).

В связи с закреплением основ процедуры рассмотрения документов, представленных для выдвижения инициативы проведения референдума и его назначения, в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав, правовое регулирование в учредительных актах субъектов Российской Федерации имеет хотя и подробный, но в основном отсылочный (к указанному Федеральному закону и соответствующему закону субъекта Российской Федерации) характер либо является неполным воспроизведением федерального правового регулирования (см., например, ст. 26—28 Устава Амурской области; ст. 8 Устава Воронежской области, ст. 31—32 Устава Кировской области; ст. 20—21 Устава Краснодарского края; ст. 36 Устава Красноярского края; ст. 30—35 Устава Орловской области, ст. 12, 13 Устава Рязанской области, ст. 46, 47 Устава Тамбовской области; ст. 33—38 Устава Ярославской области). Суммируя сравнительно редкие конкретные правовые предписания, отличающиеся новизной для конституционного (уставного) правового регулирования, кратко укажем на следующие из них.

Устав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (ст. 30) с учетом положений Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (ст. 11) предоставлял главе администрации округа инициативу проведения референдума по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, а также право на участие в агитации по вопросу референдума об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта без использования преимуществ своего должностного положения. В случае же выдвижения инициативы проведения референдума непосредственно населением чаще всего устанавливается требование о необходимости сбора количества подписей участников референдума, составляющего 2 процента (ст. 20 Устава Краснодарского края*, ст. 33 Устава Ярославской области), реже — 1 процент (ст. 152 Устава Курганской области) от общего числа участников соответствующего референдума.

В Республике Тыва назначение референдума Республики Тыва осуществляется Палатой Представителей Республики Тыва с согласия Председателя Правительства Республики Тыва (ст. 103 Конституции Республики Тыва).

Конституция Чеченской Республики (ст. 100), устанавливая компетенцию Конституционного Суда Чеченской Республики, и Устав Калининградской области (ст. 53), устанавливая компетенцию Уставного Суда Калининградской области, определяют, что соответствующий суд дает заключение о соответствии вопроса, выносимого на референдум субъекта Российской Федерации, его конституции (уставу). Конституционный Суд Республики Адыгея разрешает дела о соответствии Конституции Республики Адыгея проекта нормативного правового акта или проекта иного решения, предлагаемого для вынесения на референдум Республики Адыгея или местный референдум (ст. 101 Конституции Республики Адыгея).

Согласно Уставу Томской области (ст. 2) при принятии на референдуме решения по вопросам об изменении статуса, наименования области, а также ее разделения или объединения с другими субъектами Российской Федерации такое решение считается принятым, если за него проголосовало более половины *зарегистрированных избирателей*. Это более повышенное требование, чем требование Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и требование для случая проведения референдума о принятии проекта закона или иного нормативного правового акта (ст. 53 Устава).

---

* Кроме того, согласно Уставу Краснодарского края вопрос о проведении опроса включается в повестку дня пленарного заседания Законодательного Собрания края по требованию: одной четверти депутатов Законодательного Собрания края либо главы администрации (губернатора) края, либо не менее 50 тыс. избирателей, либо не менее одной четверти представительных органов местного самоуправления края, либо органов местного самоуправления, представляющих не менее одной четверти населения края. Между тем остается непонятным, в каких условиях и для какой цели указанное предписание может (должно) быть применено в свете вышеизложенного требования о необходимости сбора 2 процентов подписей участников референдума для назначения референдума.

Статья 125 Конституции Республики Татарстан предусматривает правило о том, что отклонение Президентом Республики Татарстан принятых в результате референдума Конституции Республики Татарстан или Закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Татарстан не допускается.

Согласно Уставу Красноярского края официальное опубликование решения, принятого на краевом референдуме, и вступление его в силу осуществляются в порядке, предусмотренном для опубликования и вступления в силу законов края (ст. 133), а Устав Волгоградской области (ст. 61) содержит предписание о том, что изменения, внесенные в Устав области, принятые в ходе областного референдума, вступают в действие немедленно*.

Устав Красноярского края в ст. 146 разрешает вопрос об официальном толковании актов, принятых на краевом референдуме: оно производится в случае необходимости Законодательным Собранием края путем принятия закона края.

* * *

На основании изложенного при определении структуры конституционного (уставного) регулирования субъекта Российской Федерации и конструировании конкретных норм соответствующих правовых актов представляется целесообразным исходить из следующих положений.

Поскольку тематика выборов и референдумов в субъекте Российской Федерации имеет не только юридическое, но и политико-идеологическое значение, следует сосредоточить основное внимание на разработке правовых предписаний, провозглашающих (подтверждающих) место и роль этих институтов непосредственной демократии в государственном управлении и их взаимосвязь с правами и свободами граждан Российской Федерации, проживающих в субъекте Российской Федерации. Предпочтительно выделить в структуре конституции (устава) отдельной главы о формах непосредственной демократии, поскольку это позволяет наиболее полно и логично расположить необходимый нормативный материал. В ином случае следует обсудить вопрос о выделении главы об избирательной системе, включающей, кроме правовых норм о выборах и референдумах, нормы об избирательных комиссиях в субъекте Российской Федерации; вместе с тем такой подход может привести к недостаточной внутренней связанности правовых норм структурной единицы (главы и раздела) правового акта.

Не следует закреплять в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации значительного числа правовых норм о выборах и референдумах, имеющих конкретное содержание, поскольку федеральное законодательство позволяет законодателю субъекта Российской Федерации поместить их в актах текущего законодательного регулирования.

Анализ правового регулирования в субъектах Российской Федерации свидетельствует об отсутствии несовместимых друг с другом подходов к правовому регулированию отдельных общественных отношений, поэтому различия в основном обусловлены отсутствием или наличием в разных субъектах Российской Федерации отдельных органов государственной власти (например, конституционного (уставного) суда) или отдельных должностных лиц (например, вице-президента республики в составе Российской Федерации). Это открывает возможность сравнительно простого заимствования имеющихся решений на уровне их смысла и даже текста правовых норм.

Следует избегать формулирования правовых предписаний по вопросам, которые в явном виде не решены на федеральном уровне (например, о соотношении по юридической силе решений (актов), принятых на референдуме, и иных правовых актов субъекта Российской Федерации), поскольку в ином случае велика вероятность противоречия предложенного правового регулирования требованиям Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

1. СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.
2. Там же. 2003. 2003. № 40, ст. 3822.
3. Там же . 2002. № 24, ст. 2253.

* Ответ на вопрос о соответствии указанного правила ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации о применении только опубликованных законов представляется неочевидным.

Е.Л. Иванова

Законодательное закрепление института обращения в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации

Обращение в орган судебного конституционного контроля является самым распространенным, хотя и не единственным поводом инициирования рассмотрения дела. Так, некоторые зарубежные органы конституционного контроля (Албания, Венгрия, Молдавия, Польша, Румыния — представители смешанной европейско-американской модели конституционного контроля) могут рассматривать дела по собственной инициативе [1]. В Российской Федерации, как высший орган конституционного контроля, так и региональные органы конституционного (уставного) правосудия, рассматривают дела только в связи с поступившим обращением заявителя. Этим обусловлено то, что нормы, регулирующие порядок подачи обращений, как правило, представлены отдельными главами законов, регулирующих порядок организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (далее — субъекты РФ).

Как правило, в законах субъектов РФ в разделе, регламентирующем общие правила производства в конституционном (уставном) суде, предусматривается отдельная глава «Обращение в конституционный (уставный) суд», состоящая из статей о субъектах, которые наделены правом обращения в орган конституционной (уставной) юстиции, основаниях обращения в суд, требованиях, предъявляемых к обращениям, документам, прилагаемым к обращению, и государственной пошлине, уплачиваемой при подаче обращений, и главу о предварительном рассмотрении поступивших обращений*. Исключением из общего правила являются: Закон Республики Бурятия от 25 октября 1994 г. № 42-I «О Конституционном Суде Республики Бурятия», Закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. № 16-з «О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» и Закон города Москвы от 13 февраля 2002 г. № 10 «Об Уставном суде города Москвы». Так, Закон «Об Уставном суде города Москвы» не делится на разделы, а состоит из глав. Это обусловливает тот факт, что гл. 5 «Обращение в Уставный суд» и гл. 6 «Предварительное рассмотрение обращений» существуют самостоятельно и не включены в конкретный раздел указанного закона. В Законе «О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» правила подачи обращений и порядок их предварительного рассмотрения объединены в гл. 5 «Внесение обращения в Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) и предварительное его рассмотрение». В Законе «О Конституционном Суде Республики Бурятия» статьи, регулирующие порядок подачи обращений и их предварительного рассмотрения Конституционным Судом республики, не выделенные в отдельные главы закона, последовательно включены в гл. 4 закона об общих правилах производства в Конституционном Суде республики.

Как показал анализ соответствующих положений законов о конституционных (уставных) судах субъектов РФ, единого подхода к определению круга лиц и органов, наделяемых правом обращения в эти суды, не сложилось. Таким правом во всех субъектах РФ, в которых приняты законы о конституционных (уставных) судах, наделены лишь высшее должностное лицо субъекта РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ и прокурор

* Тексты законов о конституционных (уставных) судах субъектов РФ исследовались автором с использованием СПС «КонсультантПлюс».

субъекта РФ. В большинстве случаев данным правом наделяются также депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, уполномоченные по правам человека в субъектах РФ, органы муниципальных образований, граждане и юридические лица. Однако круг указанных лиц и органов может быть расширен. Наиболее развернутый перечень субъектов, обладающих правом на обращение в региональный судебный орган конституционного (уставного) контроля, представлен в Законе «Об Уставном суде города Москвы» (ст. 33), обратиться в который могут: мэр Москвы, Московская городская Дума, Правительство Москвы, Московский городской суд, Арбитражный суд города Москвы, Московская городская избирательная комиссия, Уполномоченный по правам ребенка в городе Москве, районные суды города Москвы, мировые судьи города Москвы, прокурор города Москвы, главы муниципальных образований города Москвы, представительные органы местного самоуправления муниципальных образований города Москвы.

Регулирование порядка обращения в конституционный (уставный) суд субъекта РФ осуществляется в статьях, закрепляющих поводы и основания к рассмотрению дела в конституционном (уставном) суде. Среди возможных форм обращений в зависимости от предмета обращения обозначены: запрос, ходатайство, жалоба. При этом законы некоторых субъектов РФ выделяют только две формы обращения — запрос и жалобу [2] или только запрос, как единственно возможную форму обращения [3]. Более того, иногда региональный законодатель не конкретизирует формы обращения в конституционные (уставные) суды, ограничиваясь указанием на то, что такое обращение подается в письменной форме [4], либо на то, что поводом к рассмотрению дела в конституционном (уставном) суде является обращение в конституционный (уставный) суд, отвечающее требованиям соответствующего закона субъекта РФ [5].

В качестве наиболее общих, характерных для всех субъектов Федерации, в которых приняты законы об органах региональной конституционной юстиции, оснований обращения могут быть названы следующие:

— обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии конституции (уставу) субъекта РФ закона субъекта РФ, иного нормативно-правового акта субъекта РФ, устава муниципального образования и иных нормативно-правовых актов органов местного самоуправления;

— обнаружившаяся неопределенность в понимании положений конституции (устава) субъекта РФ.

Достаточно часто в качестве основания обращения в конституционный (уставный) суд субъекта РФ (основания к рассмотрению дела) указывается противоречие в позициях сторон о принадлежности полномочия в спорах о компетенции между органами государственной власти субъекта РФ или органами местного самоуправления по предметам, находящимся вне пределов ведения РФ и совместного ведения РФ и конкретного субъекта РФ [6]. Так, в Республике Северная Осетия — Алания основанием обращения в Конституционный Суд республики выступает обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции республики межрегиональный договор или международное соглашение республики, не вступившее в законную силу [7], в Республике Татарстан — неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции республики не вступившее в силу соглашение о международных и внешнеэкономических связях республики [8].

В отдельную группу оснований обращения в орган конституционного (уставного) контроля могут быть выделены основания, возникающие в связи с применением мер конституционно-правовой ответственности к органам государственной власти субъекта РФ или органам местного самоуправления, даже несмотря на то, что подобные основания предусмотрены лишь в законах некоторых субъектов РФ [9].

Следует обратить внимание на Закон Республики Дагестан от 5 мая 1996 г. № 5 «О Конституционном Суде Республики Дагестан» и Закон «Об Уставном суде Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 242-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга». В первом из них есть статья об основаниях проверки конституционности законов, нормативных актов, договоров и позиций сторон по спорам о компетенции (ст. 32). Этой статьей определяются не только отраженные в названии статьи основания обращения в Конституционный Суд республики, но и конкретизируются критерии проверки их соответствия Конституции республики.

В Законе «Об Уставном суде Санкт-Петербурга», помимо указаний на поводы и основания рассмотрения дела в Уставном суде, содержатся три важнейших правила (ст. 30):

1) Уставный суд не рассматривает дел и не принимает решений, от которых зависит личная судьба судей Уставного суда Санкт-Петербурга;

2) Уставный суд не регулирует порядок формирования Уставного суда Санкт-Петербурга и процедурные вопросы его деятельности;

3) толкование Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» отнесено к компетенции Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Таким образом, перечень оснований обращения в конституционный (уставный) суд субъекта РФ не может быть абсолютно однородным. Наряду с типовыми основаниями, характерными для всех или большинства субъектов РФ, могут быть предусмотрены и иные основания обращения в такой суд, что напрямую зависит от широты полномочий органа конституционного (уставного) контроля конкретного субъекта РФ.

Важной гарантией равенства прав заявителей при подаче обращения в конституционный (уставный) суд выступает установление единых требований к обращению и документам — приложениям к нему (за исключением представления дополнительных документов отдельными категориями заявителей).

Как правило, в региональных законах об органах конституционного (уставного) контроля закрепляется общее правило, согласно которому обращение в орган конституционного (уставного) контроля подается в письменной форме и подписывается управомоченным лицом (управомоченными лицами). Только в законе одного субъекта РФ это положение дополнено незначительной оговоркой: в соответствии с ч. 1 ст. 35 Закона «Об Уставном суде города Москвы» обращение направляется в Уставный суд города в письменной форме на бланке заявителя и подписывается управомоченным лицом.

В качестве обязательных элементов содержания обращений выделяются:

— указание конституционного (уставного) суда в качестве органа, в который направляется обращение;

— наименование лица, обратившегося с обращением в конституционный (уставный) суд, и данные о нем;

— необходимые данные о представителе заявителя и его полномочия, за исключением случаев, когда представительство осуществляется по должности;

— наименование и адрес органа или должностного лица, издавшего нормативный правовой акт, который подлежит проверке;

— нормы конституции (устава) и соответствующего закона об органе конституционного (уставного) контроля, дающие право на обращение в конституционный (уставный) суд;

— точное название, номер, дата принятия, источник опубликования и иные данные о подлежащем проверке нормативном правовом акте, о положении конституции (устава) субъекта РФ, нуждающемся в толковании;

— конкретные, указанные в законе об органе конституционного (уставного) контроля основания к рассмотрению обращения конституционным (уставным) судом;

— позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы конституции (устава);

— требование, обращенное к конституционному (уставному) суду;

— перечень прилагаемых к обращению документов.

В законах об органах конституционного (уставного) контроля Республики Ингушетия (ч. 2 ст. 48), Калининградской (ч. 2 ст. 37) и Свердловской областей (ч. 2 ст. 38) из данного перечня исключен такой элемент, как конкретные, указанные в законе об органе конституционного (уставного) контроля основания к рассмотрению обращения конституционным (уставным) судом. Одновременно с этим в обращении в Уставный Суд Калининградской области в обязательном порядке должны содержаться сведения о том, какие права указанных граждан и каким образом нарушены обжалуемым нормативным правовым актом, в какой конкретной ситуации он применен или подлежит применению.

К обращению обязательно прилагаются:

— текст нормативного правового акта, подлежащего проверке, или положения конституции (устава) субъекта РФ, подлежащего толкованию;

— документ, подтверждающий полномочия представителя, за исключением случаев, когда представительство осуществляется по должности, а также копии документов, подтверждающих право лица выступать в конституционном (уставном) суде в качестве представителя;

— документ об уплате государственной пошлины в случаях, предусмотренных федеральным законодательством;

— перевод на русский язык всех докумен-

тов и иных материалов, изложенных на другом языке.

В республиках Башкортостан и Коми два последних документа не входят в перечень обязательных приложений к обращению [10]. Не упоминается документ об уплате государственной пошлины в данном перечне в законах «О Конституционном Суде Республики Бурятия» (ч. 1 ст. 35), «О Конституционном Суде Карачаево-Черкесской Республики» (ч. 1 ст. 34), «О Конституционном Суде Республики Ингушетия (ст. 36), «Об Уставном Суде Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (ч. 1 ст. 29). А при подаче обращения в конституционные суды Кабардино-Балкарской Республики, Республики Северная Осетия — Алания, Республики Татарстан, Уставный Суд Московской области и некоторые другие органы конституционного (уставного) контроля в качестве обязательного приложения к обращению не обозначается перевод на русский язык документов и иных материалов, изложенных на другом языке. Самая же лаконичная статья о документах, прилагаемых к обращению, содержащая только требование приложить к обращению текст нормативного правового акта, подлежащего проверке, или положения Конституции республики, подлежащего толкованию, содержится в Законе «О Конституционном Суде Республики Карелия (ч. 1 ст. 37).

Законами о конституционных (уставных) судах субъектов РФ, кроме обязательных, закрепляются также факультативные приложения к обращению в суд, необходимость представления которых определяется заявителем самостоятельно. В отношении таких приложений в региональных актах формулируются диспозитивные нормы о возможности их представления и указывается, что к обращению могут быть приложены списки свидетелей, экспертов и иных лиц, которых предлагается вызвать на заседание конституционного (уставного) суда, а также другие документы и материалы [11]. Вместе с тем в законах некоторых субъектов РФ положения о приложении списков свидетелей, экспертов и иных лиц формулируются как императивные [12]. Закон «Об Уставном суде города Москвы» закрепляет для отдельной группы заявителей — судей необходимость предоставления постановления суда о приостановлении в соответствии с федеральным процессуальным законодательством производства по делу (ч. 2 ст. 36).

Определяя число копий экземпляров обращения и прилагаемых к нему документов, региональный законодатель чаще всего закрепляет необходимость представления двух или трех копий обращения и приложений к нему. В то же время законами об органах конституционного (уставного) контроля ряда субъектов РФ предусматривается приложение большего числа копий обращения и приложений к нему [13].

Определяя общие требования к содержанию и оформлению обращений в органы конституционного (уставного) контроля, законы ряда субъектов Федерации определяют также критерии допустимости таких обращений.

Отдельные статьи, посвященные вопросу допустимости обращений в конкретный орган региональной конституционной юстиции, содержатся в законах «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» (ст. 42), «О Конституционном Суде Республики Карелия» (ст. 35), «Об Уставном суде города Москвы» (ст. 34). Установленные в этих законах критерии допустимости обращений дифференцируются в зависимости от предмета обращения. Обращение в конституционный (уставный) суд с запросом о проверке на соответствие конституции (уставу) субъекта Федерации актов субъекта, актов органов местного самоуправления, либо отдельных их положений допустимо, если заявитель считает их не соответствующими конституции (уставу) субъекта РФ и в силу этого не подлежащими действию. Поданные в Конституционный Суд Республики Башкортостан, согласно Закону «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» (ч. 1 ст. 42), обращения считаются также допустимыми, если заявитель считает их подлежащими действию вопреки официально принятому решению органов государственной власти, органов местного самоуправления или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции Республики Башкортостан.

Что же касается обращений о толковании положений конституции (устава) субъекта РФ, то для них предполагается целый перечень критериев допустимости, в том числе:

— относится ли возникшая неопределенность в понимании основного закона субъекта РФ к содержащемуся в конституции (уставе) понятию или термину;

— препятствует ли неопределенность содержащегося в конституции (уставе) понятия или термина надлежащему применению ее (его) положений (включая издание основанных на конституции (уставе) правовых актов).

Дополнительное требование к обращениям о толковании Устава города предъявляется законом «Об Уставном суде города Москвы». Согласно подп. «в» ч. 2 ст. 34 этого закона обращение в Уставный суд с запросом о даче толкования Устава в случае возникшей неопределенности в его понимании допустимо, если соответствует двум вышеобозначенным критериям, и содержащееся в Уставе понятие или термин, в отношении которого заявитель усматривает неопределенность, не конкретизированы федеральным законодательством или законом города Москвы.

Разделяя критерии допустимости обращения о проверке соответствия правовых актов конституции (уставу) субъекта РФ и обращения о толковании его положений, региональный законодатель устанавливает запрет на соединение в одном запросе требования об официальном толковании конституции (устава) с требованием проверки соответствия конституции (уставу) правового акта.

При обращении в конституционный (уставный) суд, как и в любой другой орган судебной власти, заявитель платит государственную пошлину, размер которой сегодня урегулирован федеральным законодательством [14]. Вместе с тем ч. 3 ст. 333.23 Налогового кодекса РФ обозначено право органов региональной конституционной юстиции, исходя из имущественного положения плательщика, уменьшить размер государственной пошлины, подлежащей уплате по делам, рассматриваемым указанными судами, либо отсрочить (рассрочить) ее уплату в порядке, предусмотренном Налоговым Кодексом РФ. Поэтому в законах о конституционных (уставных) судах субъектов РФ, как правило, содержится ссылка на вышеобозначенные положения федерального законодательства [15]. Однако иногда, несмотря на императивные правила федерального законодательства, в отдельных субъектах РФ они игнорируются. Так, Законом «О Конституционном Суде Республики Дагестан» государственная пошлина при обращении в Конституционный Суд республики устанавливается в размере трех минимальных размеров оплаты труда для лиц и органов, обращающихся с запросами или ходатайствами, и в размере 0,5 минимального размера оплаты труда для граждан, обращающихся в Конституционный Суд республики с жалобой (ст. 35). Иной размер государственной пошлины, но также противоречащий федеральному закону, установлен Законом «О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия)»: для граждан она составляет один минимальный размер оплаты труда, для юридических лиц — пять минимальных размеров оплаты труда (ч. 1 ст. 50).

Достаточно подробно в региональном законодательстве урегулирована процедура предварительного рассмотрения обращения. Данная процедура состоит из нескольких этапов, которые регулируются отдельными статьями законов о конституционных (уставных) судах субъектов РФ:

1) рассмотрение обращения, поступившего в суд. На данном этапе происходит регистрация обращения, дается оценка обращению с точки зрения его соответствия всем требованиям, предъявляемым к обращениям в конституционный (уставный) суд, и принимается решение о принятии либо возвращении поступившего обращения;

2) предварительное изучение поступившего обращения конституционным (уставным) судом;

3) принятие обращения к рассмотрению либо принятие решения об отказе его рассмотрения.

Статья о рассмотрении поступивших в конституционный (уставный) суд обращений наличествует практически во всех законах субъектов РФ об органах судебного конституционного (уставного) контроля. Содержание таких статей образуют в основном правила об обязательности регистрации поступивших в суд обращений. Регистрация осуществляется секретариатом суда и предполагает ведение реестра обращений и информирование всех судей о поступивших обращениях, основания возврата обращения, а также порядок разрешения конфликтных ситуаций, возникающих при возвращении поступивших обращений.

В качестве оснований возвращения обращения традиционно указываются: неподведомственность обращения конституционному (уставному) суду; несоответствие поданного обращения по форме требованиям, указанным в законе о конституционном (уставном) суде; ненадлежащий орган или лицо, от которого исходит обращение; неоплата обращения государственной пошлиной в случаях, когда заявитель не освобождается от ее уплаты или ему не предоставлено право отсрочки уплаты государственной пошлины.

Возвращение обращения не всегда влечет невозможность повторного обращения в конституционный (уставный) суд с тем же пред-

метом. При устранении в указанный судом срок несоответствий поданного обращения требованиям, указанным в законе о соответствующем органе конституционного (уставного) контроля, и уплаты государственной пошлины повторное обращение принимается судом.

В ситуации, когда заявитель не согласен с решением о возвращении поступившего обращения, он вправе потребовать принятия решения по этому вопросу конституционным (уставным) судом в его присутствии. Согласно Закону «Об Уставном Суде Свердловской области» (ст. 41) заявители, подающие обращение, наделены также правом требования принятия решения по вопросу о возможности рассмотрения его обращения Уставным Судом в судебном заседании.

Более подробное регулирование возможности рассмотрения судом обращений, подаваемых повторно, осуществляется регламентами конституционных (уставных) судов.

В случае принятия решения о возвращении обращения конституционный (уставный) суд также может сообщить заявителю, в какой государственный орган или организацию, компетентные решать поставленные в обращении вопросы, он может обратиться. Более того, органы республиканского конституционного контроля республик Башкортостан, Коми, Ингушетия, Марий Эл, Татарстан, Тыва, Кабардино-Балкарской Республики наделяются полномочиями самостоятельно направить такое обращение в государственные органы, органы местного самоуправления, должностным лицам или в организации, компетентные решать поставленные в нем вопросы [16]. Таким же правом наделен Конституционной Суд Республики Северная Осетия — Алания, но при этом, согласно Закону «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия — Алания» (ст. 24), подобные действия суд может совершить только с согласия заявителя.

В качестве субъекта, уполномоченного на предварительное рассмотрение поступивших обращений, как правило, указывается конституционный (уставный) суд субъекта РФ. Однако статьи некоторых законов и положения регламентов, регулирующих деятельность указанных судов, содержат иные правила. В Свердловской области рассмотрением поступивших обращений и решением вопроса о его принятии (возвращении обращения), согласно Закону «Об Уставном Суде Свердловской области» (ст. 41), занимается лично председатель Уставного Суда. Законом «Об Уставном суде Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» (ст. 31) данные функции возложены на судью-секретаря Уставного суда, Регламентом Конституционного Суда Республики Карелия» — на консультантов суда (п. 1.2 п. 1), Регламентом Конституционного Суда Республики Татарстан (п. 8) — на специалистов суда. В Калининградской области закрепляется альтернативный вариант рассмотрения поступающих в Уставный суд области обращений. Согласно регламенту деятельности этого суда (§ 9) рассмотрение обращений после их регистрации осуществляется руководителем или по его поручению специалистами соответствующего структурного подразделения аппарата Уставного суда.

Второй этап процедуры предварительного рассмотрения обращения — предварительное его изучение судьей (судьями) конституционного (уставного) суда, что является решающим, так как именно от сложившегося мнения судьи (судей), осуществляющего предварительное изучение, во многом зависит рассмотрения обращения в судебном заседании. Значимость данного этапа предварительного рассмотрения обращения отражена и в соответствующих статьях законов субъектов РФ посредством закрепления правила о том, что предварительное изучение обращения является обязательной стадией производства в конституционном (уставном) суде.

Как правило, предварительное изучение обращения судьями может осуществляться в течение 15 или 30 дней. Законами некоторых субъектов Федерации такой срок сокращен до 14 дней [16]. Самый длительный срок (два месяца) для проведения предварительного изучения обращений предоставлен судьям Законом «Об Уставном суде Тюменской области» (абзац первый ст. 41).

Организация работы по предварительному изучению обращений и соблюдению сроков, отведенных для этого, возложена на судью, которому поручено предварительное изучение. В целях оперативности проведения предварительного изучения обращения судья праве обратиться с поручением о подготовке аналитического или информационного материалов к одному или нескольким работникам секретариата [17] или одному или нескольким отделам суда [18].

Принятое по результатам предварительного изучения заключение судьи (судей) докладывается на заседании конституционного (уставного) суда. Иной подход к принятию

решения на данном этапе предварительного рассмотрения обращения предусмотрен Законом «О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия)» (ст. 52), которым установлено, что по результатам предварительного изучения судья (судьи) составляет (составляют) проект определения Конституционного Суда республики.

Третьим заключительным этапом предварительного рассмотрения дела является принятие обращения к рассмотрению (принятие решения об отказе в принятии обращения к рассмотрению). Этот этап может стать как «стартом» для непосредственного рассмотрения конкретного дела в суде, так и исключить дальнейшее разбирательство по делу. В связи с этим в законах некоторых субъектов РФ даже предусмотрены специальные условия проведения заседания суда по данному вопросу [19].

Законами субъектов РФ устанавливаются различные сроки для принятия конституционным (уставным) судом окончательного решения о том, будет ли обращение принято к рассмотрению либо в его рассмотрении будет отказано. Как правило, эти сроки составляют 14—15 дней, хотя возможны и более короткие: 10 дней [20], 5 дней [21], а также более длительный срок — один месяц [22]. В целях обеспечения прав заявителя, а также иных лиц, привлеченных к делу, суд обязан известить их о времени и месте проведения заседания суда по вопросу о принятии обращения к рассмотрению.

Кроме права присутствия на данном судебном заседании, стороны также имеют право высказывать свое мнение о возможности или невозможности принятия обращения к рассмотрению. В целях недопущения дальнейшего грубого нарушения прав и законных интересов граждан, организаций конституционный (уставный) суд наделен правом обращения к соответствующим органам и должностным лицам с требованием о приостановлении действия оспариваемого акта, процесса вступления в силу оспариваемого международного соглашения соответствующего субъекта РФ и (или) межрегионального договора (соглашения) субъекта РФ до завершения рассмотрения дела судом.

Одновременно с решением вопроса о принятии обращения к рассмотрению конституционный (уставный) суд может назначить экспертизу или вызвать в судебное заседание специалистов. В целях формирования позиции судей конституционного (уставного) суда по вопросу о принятии обращения судьям заблаговременно должны быть разосланы копия обращения и все материалы к нему, а также результаты предварительного изучения обращения. В ходе судебного заседания по вопросу о принятии обращения к рассмотрению судья-докладчик, который занимался предварительным изучением обращения, либо судья, представляющий таких судей, выступает с заключением, принятым по результатам предварительного изучения, а также выражает собственное мнение относительно решения о принятии обращения к рассмотрению. Окончательно же вопрос о принятии обращения к рассмотрению или отказе в его принятии решается в судебном заседании путем голосования судей.

В качестве оснований отказа в принятии обращения к рассмотрению в региональном законодательстве чаще всего предусматриваются следующие:

— неподведомственность разрешения вопроса, поставленного в обращении, конституционному (уставному) суду;

— наличие по предмету обращения ранее вынесенного и сохраняющего свою силу решения конституционного (уставного) суда;

— несоответствие обращения требованиям допустимости, предусмотренных законом для обращений, подаваемых в конституционный (уставный) суд субъекта РФ.

Законом «О Конституционном Суде Республики Адыгея» предусмотрено также и такое основание отказа в принятии обращения к рассмотрению, как нахождение в производстве суда дела по аналогичному запросу (подп. 4 ч. 1 ст. 43). Кроме того, законами некоторых субъектов РФ в качестве основания для отказа в принятии обращения к рассмотрению указан факт наличия постановления Конституционного Суда Российской Федерации, в котором уже была дана оценка положений закона или иного нормативного правового акта соответствующего субъекта РФ на предмет их соответствия Конституции России, а также наличие такого дела в производстве Конституционного Суда Российской Федерации [23]. При этом законами «Об Уставном суде города Москвы» (ч. 2 ст. 41) и «Об Уставном Суде Московской области» (ч. 2 ст. 49) конкретизированы действия суда при отказе в принятии обращений по данному основанию (предусмотрено, что суд в таком случае должен не просто вынести мотивированное определение, но и указать на необходимость приведения нормативного правового

акта в соответствие с Конституцией Российской Федерации).

Решение о принятии конституционным (уставным) судом обращения к рассмотрению оформляется определением такого суда, в котором должны быть отражены: решение о принятии обращения к рассмотрению, обоснование принятия обращения, признанные судом стороны, круг лиц, подлежащих вызову в заседание.

Решение об отказе принятия обращения к рассмотрению также имеет форму определения конституционного (уставного) суда субъекта РФ и должно содержать:

— решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению;

— обоснование отказа в принятии обращения к рассмотрению.

Обязанность по составлению проекта определения лежит на судье-докладчике. Даже в том случае, если позиция судьи-докладчика относительно решения вопроса о принятии (непринятия) обращения к рассмотрению не получила поддержки большинства судей, судья-докладчик составляет проект определения. При этом судья-докладчик в случае, если ему не ясны мотивы принятия решения судом, может обратиться к судьям, не согласившимся с его позицией, которые, в свою очередь, должны изложить свои аргументы в письменной форме и передать судье-докладчику.

Начатое конституционным (уставным) судом производство по делу может быть прекращено в случае, если акт, законность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан.

Прекращается производство по уже начатому делу и в случае отзыва обращения заявителем. Согласно законам о конституционных (уставных) судах большей части субъектов РФ, это возможно до начала рассмотрения дела в заседании суда. Однако в законах некоторых субъектов РФ предусматривается, что такая возможность может быть реализована до момента удаления судей в совещательную комнату для вынесения решения [24]. Законом «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия — Алания» установлено, что обращение в Конституционный Суд республики может быть отозвано заявителем до окончания слушания дела в заседании Конституционного Суда республики (ст. 28). Законом «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» возможность отзыва обращения связывается не с определенными этапами его рассмотрения, а с рассмотрением данного обращения Конституционным Судом РФ (ст. 41). Единственным законом, в котором возможность отзыва обращения обусловлена не только конкретной стадией конституционного производства, но и другими условиями, является Закон «О Конституционном Суде Республики Дагестан» (ст. 38). Согласно данному закону обращение в Конституционный Суд республики может быть отозвано заявителем до начала рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда, за исключением случаев, когда действием рассматриваемого акта нарушены конституционные права и свободы человека и гражданина. В данном случае отзыва обращения производство по делу прекращается.

Анализ регионального законодательства выявил как наиболее общие, так и специфические правила подачи обращений в органы конституционного (уставного) контроля, устанавливаемые законодателями субъектов РФ. При этом решение некоторых вопросов в исследованной сфере правового регулирования может быть весьма разнородным. Иногда подобная свобода нормотворчества регионального законодателя выступает вполне оправданной и даже необходимой. В то же время это не должно приводить к грубому нарушению положений федерального законодательства, которое, к сожалению, пока имеет место быть. Субъектам РФ важно, с одной стороны, максимально подробно урегулировать правила конституционного (уставного) судопроизводства, с другой — регулярно проводить мониторинг этих положений на предмет их соответствия федеральному законодательству. Такой подход позволит не просто декларировать право граждан, уполномоченных органов и лиц на обращение в конституционный (уставный) суд субъекта РФ, но и выработать реальные механизмы его реализации. Тем субъектам РФ, которые только планируют принятие закона, регулирующего основы организации и деятельности органа конституционного (уставного) контроля, следует, максимально глубоко изучив опыт других регионов (как законодательного регулирования, так и судебную практику), не стремиться при этом компилировать положения законов других субъектов РФ, а учесть лишь правила, обеспечивающие положительную динамику в развитии органов конституционного (уставного) правосудия.

1. См.: *Сафонов В.Е.* Институт судебного конституционного контроля в зарубежных странах: история, теория, практика. М., 2003. С. 21.

2. См., например: Об Уставном Суде Санкт-Петербурга (ч. 1 ст. 30) : Закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241-21 (с послед. изм. от 22 марта 2005 г.); Об Уставном Суде Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (ст. 27) : Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 22 сентября № 43-оз (с послед. изм. от 18 июля 2007 г.).

3. См., например: Об Уставном суде Курганской области (п. 34.1 ст. 34) : Закон Курганской области от 30 июня 2000 г. № 344 (с послед. изм. от 26 сентября 2008 г); Об Уставном Суде Свердловской области (абзац первый ст. 37) : Закон Свердловской области от 5 декабря 2004 г. № 13-ОЗ (с послед. изм. от 18 января 2006 г.).

4. См.: О Конституционном Суде Республики Башкортостан (ч. 1 ст. 38) : Закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 (с послед. изм. от 24 апреля 2008 г.).

5. См., например: О Конституционном Суде Республики Карелия (ч. 1 ст. 33) : Закон Республики Карелия от 27 декабря 2004 г. № 790-ЗРК (с послед. изм. от 29 декабря 2004 г.); Об Уставном суде города Москвы (ч. 1 ст. 32) : Закон города Москвы от 13 февраля 2002 г. № 10 (с послед. изм. от 4 июля 2007 г.).

6. См., например: О Конституционном Суде Республики Адыгея (абзац второй ст. 36) : Закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 (с послед. изм. от 6 ноября 2008 г.); О Конституционном Суде Республики Бурятии (абзац второй ст. 32) : Закон Республики Бурятия от 25 октября 1994 г. № 42-I (с послед. изм. от 2 июля 2007 г.); Об Уставном Суде Московской области (подп. 3 ч. 2 ст. 42) : Закон Московской области от 26 сентября 2006 г. № 153/2006-ОЗ (с послед. изм. от 17 мая 2007 г.).

7. См.: О Конституционном Суде Республики Северная Осетия — Алания (подп. «а» абзаца второго ст. 21) : Закон Республики Северная Осетия — Алания от 15 июня 2001 г. № 17-РЗ (с послед. изм. от 17 января 2006 г.).

8. О Конституционном Суде Республики Татарстан (подп. 1 п. 2 ст. 39) : Закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 г. № 1708-XII (с послед. изм. от 20 марта 2008 г.).

9. См., например: О Конституционном Суде Республики Адыгея (ч. 2 ст. 36) : Закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 (с послед. изм. от 6 ноября 2008 г.); О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики (п. «д» и «е» абзаца второго ст. 21) : Закон Кабардино-Балкарской Республики от 21 декабря 1997 г. № 38-РЗ (с послед. изм. от 25 мая 2007 г.).

10. См., например: О Конституционном Суде Республики Башкортостан (ч. 1 ст. 41) : Закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 (с послед. изм. от 24 апреля 2008 г.); О Конституционном Суде Республики Коми (ч. 1 ст. 34) : Закон Республики Коми от 31 октября 1994 г. № 7-РЗ (с послед. изм. от 8 мая 2007 г.).

11. См., например: О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики (ст.23) : Закон Кабардино-Балкарской Республики от 21 декабря 1997 г. № 38-РЗ (с послед. изм. от 25 мая 2007 г.); О Конституционном Суде Республики Северная Осетия — Алания (ст. 23) : Закон Республики Северная Осетия — Алания от 15 июня 2001 г. № 17-РЗ (с послед. изм. от 17 января 2006 г.); Об Уставном Суде Московской области (ч. 1 ст. 44) : Закон Московской области от 26 сентября 2006 г. № 153/2006-ОЗ (с послед. изм. от 17 мая 2007 г.).

12. См., например: Об Уставном Суде Санкт-Петербурга (подп. 4 ч. 1 ст. 32) : Закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241-21 (с послед. изм. от 22 марта 2005 г.); О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) (подп. 5 ч. 1 ст. 49) : Закон Республики Саха (Якутия) от 31 октября 1994 г. № 7-РЗ (с послед. изм. от 8 мая 2007 г.); Об Уставном Суде Свердловской области (подп. 5 ч. 1 ст. 39) : Закон Свердловской области от 5 декабря 2004 г. № 13-ОЗ (с послед. изм. от 18 января 2006 г.).

13. См., например: Об Уставном Суде Курганской области (п. 36.3 ст. 36) : Закон Курганской области от 30 июня 2000 г. № 344 (с послед. изм. от 26 сентября 2008 г.); О Конституционном Суде Республики Башкорстан (ч. 3 ст. 41) : Закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 (с послед. изм. от 24 апреля 2008 г.); О Конституционном Суде Республики Марий Эл (ст. 36) : Закон Республики Марий Эл от 11 марта 1997 г. № 14-З (с послед. изм. от 17 октября 2008 г.).

14. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая : Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с послед. изм. от 27 июля 2007 г.) // СЗ РФ. 2000. № 32, ст. 3340.

15. См.: О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики (ст. 23-1) : Закон Кабардино-Балкарской Республики от 21 декабря 1997 г. № 38-РЗ (с послед. изм. от 25 мая 2007 г.).

16. См.: О Конституционном Суде Республики Тыва (абзац первый ст. 41) : Закон Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 1300 ВХ-1 (с послед. изм. от 27 декабря 2007 г.).

17. См.: Регламент Конституционного Суда Республики Башкортостан (§ 6) : решение Конституционного Суда Республики Башкортостан от 4 июня 2004 г. № 6-Р.

18. См.: Регламент Конституционного Суда Кабардино-Балкарской Республики (ч. 2 п. 6) : решение Конституционного Суда Кабардино-Балкарской Республики от 16 марта 1998 г. № Р-2-3.

19. См.: Об Уставном Суде Тюменской области (абзац первый ст. 42) : Закон Тюменской области от 23 января 1998 г. № 141 (с послед. изм. от 13 января 2001 г.).

20. См., например: Об Уставном Суде Московской области (ч. 1 ст. 48) : Закон Московской области от 26 сентября 2006 г. № 153/2006-ОЗ (с послед. изм. от 17 мая 2007 г.); О Конституционном Суде Республики Марий Эл (абзац первый ст. 40) : Закон Республики Марий Эл от 11 марта 1997 г. № 14-З (с послед. изм. от 17 октября 2008 г.); Об Уставном Суде Курганской области (п. 39. 1 ст. 39) : Закон Курганской области от 30 июня 2000 г. № 344 (с послед. изм. от 26 сентября 2008 г.).

21. См.: О Конституционном Суде Республики Адыгея (ч. 1 ст. 42) : Закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 (с послед. изм. от 6 ноября 2008 г.).

22. См., например: О Конституционном Суде Республики Башкортостан (ч. 1 ст. 45) : Закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 (с послед. изм. от 24 апреля 2008 г.); О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики (абзац первый ст. 26) : Закон Кабардино-Балкарской Республики от 21 декабря 1997 г. № 38-РЗ (с послед. изм. от 25 мая 2007 г.).

23. См., например: О Конституционном Суде Республики Адыгея (подп. 4 ч. 1 ст. 43) : Закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 (с послед. изм. от 6 ноября 2008 г.); О Конституционном Суде Республики Бурятия (подп. «г» ст. 39) : Закон Республики Бурятия от 25 октября 1994 г. № 42-I (с послед. изм. от 2 июля 2007 г.); О Конституционном Суде Республики Карелия (подп. 3 ст. 41) : Закон Республики Карелия от 27 декабря 2004 г. № 790-ЗРК (с послед. изм. от 29 декабря 2004 г.).

24. См., например: О Конституционном Суде Республики Карелия (ст. 44) : Закон Республики Карелия от 27 декабря 2004 г. № 790-ЗРК (с послед. изм. от 29 декабря 2004 г.); Об Уставном Суде Московской области (ст. 50) : Закон Московской области от 26 сентября 2006 г. № 153/2006-ОЗ (с послед. изм. от 17 мая 2007 г.).

Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук

Необходимость законодательного регулирования сроков установления величины прожиточного минимума

В соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» [1] прожиточный минимум является основным показателем при оценке уровня жизни населения, который должен быть положен в основу при разработке и реализации социальной политики в целом, а также отдельных федеральных социальных программ. Как следует из ст. 2 названного Федерального закона, прожиточный минимум — это ориентир при установлении на федеральном уровне минимального размера оплаты труда, а также для определения устанавливаемых на федеральном уровне размеров стипендий, пособий и других социальных выплат. Кроме этого, прожиточный минимум в целом по Российской Федерации учитывается при формировании федерального бюджета. Таким образом, прожиточный минимум по действующему законодательству является *базовым минимальным социальным стандартом*.

Прожиточный минимум как социальный стандарт является в настоящее время главным социально-экономическим нормативом и главным социально-экономическим регулятором. Этот социальный стандарт применяется для регулирования общественных отношений в различных отраслях права — трудовом праве и праве социального обеспечения, налоговом, гражданском, гражданско-процессуальном, семейном, жилищном, бюджетном и др.

Учитывая роль и значение прожиточного минимума для регулирования общественных отношений, его следует отнести к *межотраслевым социальным стандартам*. Прожиточный минимум является межотраслевым в силу того, что он как норматив (социальный стандарт) используется в большинстве отраслей права, но особенно большое значение имеет в сфере труда и социального обеспечения. Н.М. Римашевская называет прожиточный минимум и базовым, и главным, справедливо указывая, что фундаментальной основой комплекса минимальных социальных нормативов является прожиточный минимум либо минимальный потребительский бюджет, которые, по существу, определяют в той или иной мере все другие нормативы [2].

Следует отметить, что ученые-экономисты наряду с прожиточным минимумом называют и другие социальные стандарты — минимальный потребительский бюджет, потребительский бюджет развития, бюджет высокого достатка. Однако названные социальные стандарты пока законодательно не установлены и перспектива в данном вопросе не ясна. Поэтому прожиточный минимум в системе социальных стандартов является первым и основным, что предопределяет его особую социально-правовую роль. Данное обстоятельство объективно ставит задачу перед законодателем обеспечить социально обоснованное правовое регулирование прожиточного минимума.

В настоящее время в Российской Федерации создана правовая база для определения и установления прожиточного минимума. Кроме указанного выше Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», действуют Федеральный закон от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» [3], Методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации [4], Методика исчисления прожиточного минимума в целом по Российской Федерации [5], а также законодательство субъектов Российской

Федерации о прожиточном минимуме и о потребительских корзинах в субъектах Российской Федерации.

За более чем десятилетний период действия Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» изменялся и дополнялся. Однако до настоящего времени не удалось обеспечить полного и социально обоснованного правового регулирования процесса определения и установления прожиточного минимума. Следует также констатировать, что с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] наметилась тенденция сужения роли прожиточного минимума в регулировании минимальных социальных гарантий [7].

В данной статье мы остановимся на одном аспекте правового регулирования прожиточного минимума — сроке установления величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации. Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» срок установления величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации не предусмотрен. В соответствии с законодательством величина прожиточного минимума на душу населения по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации устанавливается ежеквартально Правительством Российской Федерации. При этом не определены конкретные или предельные сроки установления величины прожиточного минимума, что, несомненно, следует расценивать как недостаток правового регулирования процесса определения и установления прожиточного минимума. Законом предусматривается лишь периодичность установления величины прожиточного минимума, в частности, определено, что величина прожиточного минимума устанавливается ежеквартально.

Как показывает практика, прожиточный минимум на очередной квартал устанавливается с большим опозданием. Примером может служить постановление Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2001 г. № 664 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I и II кварталы 2001 года» [8], которым была определена величина прожиточного минимума в целом по Российской Федерации в I и II квартале 2001 г. Это означает, что только в III квартале 2001 г. стало возможным ориентироваться на величину прожиточного минимумам в I и II кварталах, а до этого приходилось принимать во внимание величину прожиточного минимума IV квартала 2000 г., которая не отражала объективную величину прожиточного минимума I и тем более II квартала 2001 г. Подобная ситуация повторилась в 2002 г. и в 2004 г.: постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2002 г. № 344 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I квартал 2002 года» [9] была установлена величина прожиточного минимума за I квартал 2002 г. в конце II квартала, а постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2004 г. № 456 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I и II кварталы 2004 года» [10] установлена величина прожиточного минимума за I и II кварталы 2004 г. в конце III квартала.

В 2005 г. данные о величине прожиточного минимума в целом по Российской Федерации в нарушение действующего законодательства не публиковались в средствах массовой информации, поскольку не был решен вопрос об установлении потребительской корзины. Действие Федерального закона от 20 ноября 1999 г. № 201-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» [11] истекло 31 декабря 2004 г., правовой пробел был устранен лишь с принятием Федерального закона от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации». В связи с тем, что в 2005 г. учитывалась величина прожиточного минимума за IV квартал 2004 г., часть граждан не смогла воспользоваться правом на социальную помощь, получение пособий на ребенка,

субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг и т. д.

Практика установления Правительством Российской Федерации величины прожиточного минимума с большим опозданием продолжается и в настоящее время. Так, величина прожиточного минимума за I и II квартал 2008 г. одновременно установлена только 19 ноября 2008 г., т. е. в IV квартале 2008 г. [12]. Величина прожиточного минимума за III квартал 2008 г. установлена только 24 февраля 2009 г. [13].

Чтобы избежать несвоевременного установления величины прожиточного минимума, Законодательное Собрание Иркутской области в порядке законодательной инициативы несколько лет назад вносило в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», которым предлагалось предусмотреть срок установления величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации. Однако данный проект федерального закона был отклонен депутатами Государственной Думы. В официальном отзыве Правительства Российской Федерации на законопроект отмечалось, что предложенный в законопроекте подход противоречит сложившейся практике. Заметим, что проект федерального закона вносился для преодоления неправильной и незаконной практики несвоевременного установления величины прожиточного минимума.

Конечно, технически процесс установления величины прожиточного минимума требует сбора и анализа информации, ее оценки (подсчета), что, несомненно, занимает достаточно много времени, однако это не может быть оправданием волокиты в процессе определения и установления величины прожиточного минимума.

Величину прожиточного минимума можно устанавливать по факту, т. е. после того, как квартал прошел и собраны необходимые данные. Именно по такому пути идет Правительство Российской Федерации, не соблюдая при этом каких-либо предельных сроков установления величины прожиточного минимума. Представляется, что указанный выше способ определения величины прожиточного минимума не является единственным. Величину прожиточного минимума можно устанавливать на текущий квартал как прогнозируемую величину с учетом данных по предыдущему кварталу и данных об уровне предполагаемой инфляции. Если государство на современном этапе не в состоянии гарантировать более высокий уровень прожиточного минимума, то следует принимать незамедлительные меры хотя бы к тому, чтобы величина прожиточного минимума устанавливалась своевременно. Кстати, законодательная практика субъектов Российской Федерации дает нам такие примеры.

В соответствии с ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в субъектах Российской Федерации определяется в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации. Некоторые субъекты Российской Федерации в собственном законодательстве не только продублировали федеральную правовую норму о периодичности установления величины прожиточного минимума, но и предусмотрели сроки его установления. Эти субъекты Федерации на региональном уровне восполнили пробел, существующий на федеральном уровне при установлении величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации. Можно констатировать, что часть субъектов Федерации, осуществляя правовое регулирование процесса определения и установления величины прожиточного минимума в субъектах Российской Федерации, опережают федерального законодателя. Вопрос о сроках установления величины прожиточного минимума урегулировали следующие субъекты Федерации: Республика Ингушетия, Республика Марий Эл, Ханты-Мансийский автономный округ, Астраханская, Брянская, Калининградская, Калужская, Мурманская, Свердловская, Новосибирская, Смоленская, Тюменская, Тверская, Ярославская, Иркутская области.

Субъекты Российской Федерации поразному решают вопрос регулирования сроков установления величины прожиточного минимума. В законах одних субъектов Федерации предусматривается, что величина прожиточного минимума устанавливается в определенный период по окончании квартала (до определенного числа месяца, следующего за отчетным кварталом). Так, Законом Республики Ингушетия от 19 июля 1998 г. № 8-РЗ «О прожиточном минимуме в Республике Ингушетия» [14] предусмотрено, что величина прожиточного минимума на душу населения и

по основным социально-демографическим группам населения устанавливается Правительством Республики Ингушетия в течение пятнадцати рабочих дней по окончании соответствующего квартала. В Республике Марий Эл величина прожиточного минимума устанавливается Правительством Республики Марий Эл до двадцатого числа месяца, следующего за отчетным кварталом (Закон Республики Марий Эл от 6 марта 2006 г. № 11-З «О прожиточном минимуме и потребительской корзине в Республике Марий Эл») [15]. В Астраханской области в соответствии с Законом Астраханской области от 28 марта 2005 г. № 13/2005-ОЗ «О порядке установления величины прожиточного минимума в Астраханской области» [16] величина прожиточного минимума устанавливается Правительством области в течение месяца, следующего за отчетным периодом. Такие примеры можно продолжить.

В законах других субъектов Федерации встречается иной подход, когда предусматриваются сроки установления величины прожиточного минимума на очередной квартал за определенное время до его начала. Так, величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Свердловской области устанавливается Правительством Свердловской области на очередной квартал не позднее чем за пятнадцать дней до его начала (Закон Свердловской области от 4 января 1995 г. № 15-ОЗ «О прожиточном минимуме в Свердловской области») [17]. В соответствии с Законом Новосибирской области от 29 декабря 2004 г. № 258-ОЗ «О порядке установления величины прожиточного минимума в Новосибирской области» [18] величина прожиточного минимума устанавливается губернатором области не позднее тридцатого числа месяца, следующего за отчетным кварталом. Одновременно предусматривается, что величина прожиточного минимума за отчетный квартал для целей отнесения семьи (одиноко проживающих граждан) к категории малоимущей (малоимущих) применяется со дня ее установления. Законом Тюменской области от 6 июля 2005 г. № 393 «О порядке установления величины прожиточного минимума в Тюменской области» [19] предусмотрено, что величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения устанавливается Правительством Тюменской области на очередной квартал не позднее чем за пятнадцать дней до его начала.

Некоторые субъекты Российской Федерации в своих законах определяют не сроки установления величины прожиточного минимума, а сроки ее расчета. Например, в Законе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 20 июня 2001 г. № 42-оз «О потребительской корзине и порядке установления величины прожиточного минимума в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» [20] предусматривается, что расчет величины прожиточного минимума на очередной квартал осуществляется до двадцатого числа месяца, следующего за отчетным кварталом, после чего она должна быть утверждена Правительством Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. Следует отметить, что срок утверждения Правительством округа величины прожиточного минимума не установлен.

Существуют примеры, когда в законах субъектов Федерации устанавливаются и сроки расчета величины прожиточного минимума, и сроки его установления. Примером может служить Закон Калининградской области от 15 апреля 2005 г. № 565 «О порядке установления величины прожиточного минимума в Калининградской области» [21]. В частности, в нем предусматривается, что величина прожиточного минимума в Калининградской области за соответствующий квартал рассчитывается органом исполнительной власти области, осуществляющим государственные полномочия в сфере труда и социального развития, не позднее пятнадцатого числа первого месяца следующего квартала, а устанавливается нормативным правовым актом Правительства Калининградской области не позднее двадцатого числа следующего месяца. В Законе Смоленской области от 3 мая 2005 г. № 30-З «О порядке установления величины прожиточного минимума в Смоленской области» [22] также предусмотрен и срок для определения величины прожиточного минимума уполномоченным органом, и срок для установления величины прожиточного минимума. В частности, величина прожиточного минимума определяется уполномоченным органом исполнительной власти Смоленской области в сфере социальной защиты населения не позднее пятнадцатого числа месяца, следующего за отчетным кварталом. Устанавливается величина прожиточного минимума нормативным правовым актом администрации Смоленской области на основании представления уполномо-

ченного органа в сфере социальной защиты населения в срок не позднее тридцатого числа месяца, следующего за отчетным кварталом.

В законах некоторых субъектов Российской Федерации содержатся отсылочные нормы к подзаконному правовому регулированию, где по замыслу законодателя должен быть установлен порядок определения и установления величины прожиточного минимума. Например, в Законе Томской области от 29 декабря 2005 г. № 253-ОЗ «О потребительской корзине и порядке установления величины прожиточного минимума в Томской области» [23] сроки установления величины прожиточного минимума не предусмотрены. Однако предусматривается, что величина прожиточного минимума (наряду с условиями, содержащимися в Федеральном законе «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и продублированными в законе Томской области) определяется в порядке, устанавливаемом администрацией Томской области. Кроме этого предусматривается, что величина прожиточного минимума устанавливается Губернатором Томской области, а до утверждения новой величины прожиточного минимума применяется величина прожиточного минимума, установленная в предыдущем квартале.

Имеются примеры, когда в законе субъекта Российской Федерации предусматриваются сроки внесения проекта нормативного правового акта об установлении величины прожиточного минимума. Так, в Законе Мурманской области от 4 марта 2005 г. № 598-01-ЗМО «О прожиточном минимуме в Мурманской области» [24] определен срок внесения в правительство области проекта постановления об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения Мурманской области. В частности, предусматривается, что орган исполнительной власти Мурманской области, уполномоченный в сфере труда и социального развития, обеспечивает до двадцать пятого числа следующего за отчетным кварталом месяца внесение указанного проекта постановления в правительство Мурманской области. Примечательно, что установленная величина прожиточного минимума распространяется на правоотношения, возникшие с начала месяца, следующего за отчетным кварталом, при этом меры социальной поддержки и социальная помощь, оказываемые населению в зависимости от величины прожиточного минимума, переоцениваются и предоставляются в порядке, установленном правительством Мурманской области.

Как представляется, срок установления величины прожиточного минимума имеет немаловажное значение для применения на практике наиболее объективной величины прожиточного минимума. Законодательное регулирование сроков установления величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации, а также в субъектах Российской Федерации, по нашему мнению, позволит упорядочить процедуру установления величины прожиточного минимума, окажет положительное влияние на своевременное решение вопросов оказания адресной государственной социальной помощи нуждающимся гражданам, обеспечит необходимые правовые условия для своевременной реализации социальных прав граждан.

Федеральному законодателю желательно учесть положительный опыт субъектов Российской Федерации. Представляется, что правовую норму, содержащуюся в ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», следует дополнить указанием на срок, в который Правительство Российской Федерации обязано установить величину прожиточного минимума на очередной квартал. Это обстоятельство не только благотворно скажется на реализации социальных прав граждан, но и окажет дисциплинирующее воздействие на исполнительную власть.

---

1. СЗ РФ. 1997. № 43, ст. 4904.

2. *Римашевская Н.М.* О социальной доктрине России // Уровень жизни населения регионов России. 2005. № 8—9. С. 80.

3. СЗ РФ. 2006. № 14, ст. 1457.

4. Методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации : утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 1999 г. № 192 // СЗ РФ. 1999. № 8, ст. 1039.

5. Методика исчисления прожиточного минимума в целом по Российской Федерации : утверждена постановлением Министерства труда и социального развития и Государственным комитетом Российской Федерации по статистике от 28 апреля 2000 г. № 36/34 «Об утверждении Методики исчисления прожиточного минимума в целом по Российской Федерации» (в ред. постановления Минтруда РФ № 24, Госкомстата РФ № 19 от 12 марта 2001 г.) // Бюллетень Минтруда РФ. 2000. № 9.

6. СЗ РФ. 2004. № 35, ст. 3607.

7. См. : *Бондарева Э.С.* Роль прожиточного минимума при регулировании минимальных социальных гарантий в сфере труда и социального обеспечения // Юридические науки. 2007. № 2. С. 66—69.

8. СЗ РФ. 2001. № 38, ст. 3744.

9. Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I квартал 2002 г. : постановление Правительства Российской Федерации от 25 мая 2002 г. № 344 // СЗ РФ. 2002. № 22, ст. 2095.

10. СЗ РФ. 2004. № 37, ст. 3736.

11. О потребительской корзине в целом по Российской Федерации : Федеральный закон от 20 ноября 1999 г. № 201-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 47, ст. 5619.

12. Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I и II кварталы 2008 г. : постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2008 г. № 860 // СЗ РФ. 2008. № 47, ст. 5482.

13. Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за III квартал 2008 г. : постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 151 // СЗ РФ. 2009. № 9, ст. 1116.

14. О прожиточном минимуме в Республике Ингушетия : Закон Республики Ингушетия от 19 июля 1998 г. № 8-РЗ (с изм. и доп.) // Ингушетия. 1998. 4 сент.

15. О прожиточном минимуме и потребительской корзине в Республике Марий Эл : Закон Республики Марий Эл от 6 марта 2006 г. № 11-З // Марийская правда. 2006. 9 марта.

16. О порядке установления величины прожиточного минимума в Астраханской области : Закон Астраханской области от 28 марта 2005 г. № 13/2005-ОЗ // Астраханские известия. 2005. 7 апр.

17. О прожиточном минимуме в Свердловской области : Закон Свердловской области от 4 января 1995 г. № 15-ОЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Свердловской области. 2005. 1 февр.

18. О порядке установления величины прожиточного минимума в Новосибирской области : Закон Новосибирской области от 29 декабря 2004 г. № 258-ОЗ // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2004. № 57.

19. О порядке установления величины прожиточного минимума в Тюменской области : Закон Тюменской области от 6 июля 2005 г. № 393 // Парламентская газета «Тюменские известия». 2005. 8 июля.

20. О потребительской корзине и порядке установления величины прожиточного минимума в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре : Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 20 июня 2001 г. № 42-оз (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 2001. 12 июля (№ 6), ст. 675.

21. О порядке установления величины прожиточного минимума в Калининградской области : Закон Калининградской области от 15 апреля 2005 г. № 565 (в ред. Закона Калининградской области от 29 ноября 2005 г. № 696) // Рос. газ. (Запад России). 2005. 6 мая.

22. О порядке установления величины прожиточного минимума в Смоленской области : Закон Смоленской области от 3 мая 2005 г. № 30-З // Смоленская газета. 2005. 12 мая.

23. О потребительской корзине и порядке установления величины прожиточного минимума в Томской области : Закон Томской области от 29 декабря 2005 г. № 253-ОЗ (с изм. и доп.) // Томские новости. 2006. 12 янв.; 2008. 27 нояб.

24. О прожиточном минимуме в Мурманской области : Закон Мурманской области от 4 марта 2005 г. № 598-01-ЗМО (с изм. и доп.) // Мурманский Вестник. 2005. 10 марта.

В.В. Джура, кандидат юридических наук

Право на перерасчет платы за жилищно-коммунальные услуги

Если потребитель — он же собственник жилья — ждет качественных услуг, то должен их своевременно оплачивать и проверять.

Если сомневаешься в расчетах поставщика, — пересчитывай [1].

Вопросы защиты прав потребителей в жилищно-коммунальной сфере стали особенно актуальными в связи с ростом цен на коммунальные услуги и резким увеличением их доли в структуре расходов населения. В настоящее время уровень и качество коммунальных услуг не претерпели существенных изменений, несмотря на происходящие преобразования в различных секторах экономики. Состояние сферы жилищно-коммунального обслуживания вызывает множество нареканий со стороны потребителей, при этом уровень правовой защиты потребителя остается низким и во многом зависит от понимания сущности термина «потребитель». Под потребителем признается физическое лицо (отдельный человек), который покупает товары и услуги для личного использования, но не для производственной (предпринимательской) деятельности [2].

При этом не является потребителем гражданин, приобретающий товары (работы, услуги) и использующий их в деятельности, которую он осуществляет самостоятельно на свой риск с целью систематического извлечения прибыли. Аналогичная норма содержится в преамбуле Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», где потребитель — гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности» [3]. Таким образом, под потребителем следует понимать конечное лицо, которое покупает товары или услуги для личного, семейного или бытового использования без намерения перепродажи.

Коммунальные услуги предоставляются потребителю в порядке, предусмотренном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе на основании договора, содержащего условия предоставления коммунальных услуг, заключаемого между исполнителем (управляющей организацией, ТСЖ, ЖСК, включая непосредственное управление собственниками помещений многоквартирного дома) и потребителем (собственником жилого помещения) в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации (ст. 60, 162 ЖК РФ). Согласно ст. 154 ЖК РФ для собственников и нанимателей жилого помещения устанавливается плата за жилое помещение и коммунальные услуги, и в силу требований п. 1 ст. 153 ЖК РФ граждане и организации обязаны своевременно и полностью вносить плату за жилое помещение и коммунальные услуги.

В соответствии со ст. 38 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» правила бытового и иных видов обслуживания потребителей (правила выполнения отдельных видов работ и правила оказания отдельных видов услуг) утверждаются Правительством Российской Федерации [4]. Данным нормативным правовым актом регулируются взаимоотношения между потребителем и исполнителем коммунальных услуг, устанавливаются их права и обязанности, ответственность, а также порядок контроля качества предоставления коммунальных услуг, порядок определения размера платы за коммунальные услуги с использованием приборов учета и при их отсутствии, порядок перерасчета размера платы за отдельные виды коммунальных услуг в период временного отсутствия граждан в занимаемом жилом помещении и порядок изменения размера платы за коммуналь-

ные услуги при предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность. При этом под коммунальными услугами понимается деятельность исполнителя коммунальных услуг по холодному водоснабжению, горячему водоснабжению, водоотведению, электроснабжению, газоснабжению и отоплению, обеспечивающую комфортные условия проживания граждан в жилых помещениях. Ресурсоснабжающей организацией признается юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, осуществляющий продажу коммунальных ресурсов (холодная и горячая вода, электрическая энергия и т. д.). В данном случае речь пойдет о правах потребителя через призму отношений абонента, организации водопроводно-канализационного хозяйства и теплоснабжающей организации. Порядок определения норматива потребления ресурса и методика расчета ресурса устанавливается публичным договором и иными правовыми актами [5]. В случае если жилищным фондом управляют непосредственно собственники многоквартирного дома, то исполнителем коммунальных услуг является ресурсоснабжающая организация. Специфика статуса управляющей организации (во многих случаях), как посредника между потребителем и ресурсоснабжающей организацией, обусловлена тем, что, с одной стороны, она является исполнителем коммунальных услуг, а с другой — абонентом, действующим от имени и за счет потребителя (населения).

К настоящему времени одной из значимых проблем в защите прав потребителей является отсутствие механизма, позволяющего обеспечивать контроль за предоставленные (потребленные) коммунальные услуги при отсутствии коллективных (общедомовых), общих (квартирных) и индивидуальных приборов учета. В связи с этим невозможно определить размер платы за холодное водоснабжение, горячее водоснабжение и водоотведение. В такой ситуации потребитель не имеет возможности контролировать количество потребленных коммунальных услуг. Учитывая тот факт, что основной деятельностью ресурсоснабжающих и управляющих организаций является извлечение прибыли, то информация по фактическим объемам ресурса для потребителей остается недоступной. Как следствие — у ресурсоснабжающих и управляющих организаций возникает возможность получать денежные средства от потребителей за фактически не оказанные (не потребленные) коммунальные услуги (коммунальный ресурс). Тем самым потребитель платит за воздух, а ресурсоснабжающие и (или) управляющие организации получают необоснованную прибыль. Вместе с тем подп. «б» п. 19 Правил предоставления коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 307, устанавливается, что один раз в квартал, а если это предусмотрено договором — один раз в год, исполнитель производит корректировку размера платы за водоснабжение, горячее водоснабжение, водоотведение и электроснабжение в соответствии с подп. 4 п. 1 приложения № 2 данных Правил.

Следует отметить, что понятие корректировки размера платы за коммунальные услуги не содержится в действующем жилищном законодательстве. Полагаем, что корректировка представляет собой определенную процедуру перерасчета между исполнителем и ресурсоснабжающей организацией по фактически оплаченному и (или) потребленному объему ресурса в сторону снижения (увеличения) с учетом дальнейшего изменения размера платы граждан за коммунальные услуги. В преамбуле Правил предоставления коммунальных услуг указывается, что разъяснения по его применению дает Министерство регионального развития Российской Федерации (далее — Минрегионразвития). В частности, Минрегионразвития разъяснило, что при корректировке определяется приходящиеся на жилое помещение стоимость разности объема (количества) потребленного в многоквартирном доме в течение соответствующего периода коммунального ресурса и общего размера платы за коммунальную услугу за тот же период по нормативам потребления [6]. Понимание вышеуказанных подзаконных актов по вопросу целесообразности и формулы корректировки (перерасчета) не вызывает затруднений, что не всегда учитывается на практике.

Во-первых, ресурсоснабжающие и управляющие организации испытывают трудности в механизме корректировки размера платы, так как они исходят из двух противоположных позиций: как обязанность и как право исполнителя на корректировку размера платы [7].

Во-вторых, в связи с отсутствием прозрачности экономики и бухгалтерии как ресурсоснабжающих, так и управляющих организаций расчеты проверить практически невоз-

можно, поскольку ни одна из величин перерасчета коммунальных услуг с использованием приборов учета и при их отсутствии потребителю неизвестна. Данная позиция нашла свое отражение в обращении Московской городской думы к председателю Правительства Российской Федерации [8]. Суть обращения сводится к тому, что ресурсоснабжающие организации используют возможность корректировки размера платы за потребляемый коммунальный ресурс для получения платы за больший объем коммунальных услуг, чем предусмотрено нормативами. Потребитель лишен возможности проверить обоснованность расчетов ресурсоснабжающей организации, тем самым вынужден оплачивать дополнительные счета. Депутаты просят исключить положения, допускающие необоснованную корректировку ресурсоснабжающими организациями размера платы за потребленные коммунальные ресурсы. Данный факт обосновывается тем, что расчет стоимости ресурса производится на основании нормативов потребления, включая расходы по нормативно-технологическим потерям.

Такой подход существенно нарушает права граждан*, так как сумма необоснованно полученных платежей должна подлежать зачету при расчете размера платы граждан за жилое помещение и (или) размера платы граждан за коммунальные услуги в последующий период. Следует учитывать, что денежные средства поступают как от потребителя (ст. 159 ЖК РФ), так и государства посредством оказания социальной поддержки населению [9].

В-третьих, обязанность корректировки размера платы за потребляемый коммунальный ресурс между исполнителем и ресурсоснабжающей организацией на практике не применяется. В своем письме Минрегионразвития [10] указывает, что оплата энергии производится за фактически принятое абонентом количество энергии (п. 1 ст. 544 ГК РФ) в соответствии с данными учета энергии, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или соглашением сторон. Указанная норма применяется к отношениям, связанным со снабжением тепловой энергией, газом, водой через присоединенную сеть, если иное не установлено законом или иными правовыми актами (ст. 548 ГК РФ). Порядок расчета размера платы за поданный ресурсоснабжающей организацией в многоквартирный дом коммунальный ресурс должен быть согласован с исполнителем и указан в договоре ресурсонабжения (ст. 544 ГК РФ). Единоличное определение (расчет) ресурсоснабжающей организацией количества (объема) коммунального ресурса в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации не допускается.

Иными письмами [11] разъясняется, что в соответствии с п. 8 Правил предоставления коммунальных услуг условия договора ресурсоснабжения не должны противоречить императивным гражданско-правовым нормам, регулирующим порядок расчета платы за потребленные в многоквартирном доме коммунальные ресурсы и отведенные сточные воды, и периодичности внесения такой платы. Отмечается, что характер равномерности оплаты потребленной тепловой энергии должен исходить из среднемесячных объемов потребления тепловой энергии за предыдущий год, а при отсутствии таких данных по нормативам потребления и проведения один раз в год корректировки размера платы. Таким образом, Минрегионразвития определяет, что в договоре энергоснабжения между исполнителем и ресурсоснабжающей организацией при отсутствии коллективных (общедомовых), общих (квартирных) и индивидуальных приборов учета необходимо установливать порядок определения (расчета) количества (объема) коммунального ресурса, а также проводить корректировку размера оплаты.

Возникает вопрос, как учитывать количество сточных вод при отсутствии приборов учета**, в том числе целесообразно ли производить корректировку размера оплаты. В настоящее время исполнитель вынужден производить корректировку платы за коммунальные услуги перед потребителем, но в то же время не имеет возможности требовать корректировки от ресурсоснабжающей организации, так как большинство норм, регулирующих

* В данном случае речь идет о принципе оплаты за фактически потребленные коммунальные услуги и неприменении ст. 541, 544 ГК РФ, п. 56—57 Правил пользования системами коммунального водоснабжения и канализации в Российской Федерации от 12 февраля 1999 г., а также п. 19 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам от 23 мая 2006 г.

** Полагаем, что вопрос учета количества сточных вод при отсутствии приборов учета следует разрешать по аналогии с нормой, согласно которой перерасчет платы производится на основании фактического непроживания гражданина (см. подп. а, б п. 19 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам).

отношения по договору энергоснабжения, не соответствуют положениям Правил предоставления коммунальных услуг. В качестве примера можно привести дело, предмет спора которого сводится к оценке публичного договора на поставку питьевой воды и прием сточных вод на наличие в нем всех существенных условий, а также определению объема и стоимости канализационных стоков, взыскания необоснованного обогащения [12].

Позиция исполнителя (управляющей организации) при определении количества (объема) сточных вод исходила из суммы фактического потребления холодной воды и горячего водоснабжения на основании первичных документов и правовых норм, устанавливающих принцип оплаты за фактически потребленные коммунальные услуги*. Позиция ресурсоснабжающей при определении количества сточных вод определялась как сумма нормативов холодной и горячей воды (плановый объем ресурса), которая утверждается органом местного самоуправления из расчета на одного человека.

Исполнитель, применив правовую конструкцию неосновательного обогащения, исходил из несогласованности условий договора** и ссылался на излишне уплаченные денежные средства в связи с завышением ресурсоснабжающей организацией размера фактического объема ресурса. Однако судебные органы не восприняли позицию управляющей организации, не применили п. 19 Правил предоставления коммунальных услуг, согласно которому при отсутствии коллективных (общедомовых) и индивидуальных приборов размер платы за холодное водоснабжение, горячее водоснабжение и водоотведение периодически подлежит корректировки. При этом суд указал на отсутствие доказательств перерасчета гражданам, подменив тем самым правовые основания взыскания из неосновательного обогащения на убытки (недополученные доходы) [13].

Все это свидетельствует об отсутствии единообразия в понимании и применении норм права в жилищно-коммунальной сфере. Примером тому является дело о внесении изменений в публичный договор по корректировке платы сторонами за фактическое количество потребленной тепловой энергии и химически очищенную воду [14]. Признавая несостоятельность позиции истца, судебные органы указывают, что положения ЖК РФ и Правил предоставления коммунальных услуг не распространяются на отношении сторон, а Правила предоставления коммунальных услуг и указанное выше письмо Минрегионразвития не могут служить основанием для изменения условий договора. При этом иными судебными органами при разрешении вопроса оплаты ресурса, порядке и способе такой оплаты признаются нормы ЖК РФ по своевременной и в полном объеме внесению платы за жилое помещение и коммунальные услуги (ст. 153 ЖК РФ) [15].

По нашему мнению, позиция Минрегионразвития представляется достаточно обоснованной и приемлемой для всех участников отношений в сфере оказания коммунальных услуг. Неприменение данного подхода в корректировке платы за коммунальные услуги приобрела широкие масштабы на всей территории Российской Федерации, о чем свидетельствует многочисленная судебная практика. Остается надеяться, что высшие судебные органы выработают единую позицию в определении порядка и условий перерасчета оплаты коммунального ресурса и коммунальных услуг. В ином случае несогласованность и неприменение корректировки платы за коммунальные услуги так и останется одним из «честных» способов изъятия денежных средств у конечного потребителя за те риски, которые несут исполнители и ресурсоснабжающие организации.

---

* См.: ст. 432, 541, 544 ГК РФ; п. 56—57 Правил пользования системами коммунального водоснабжения и канализации в РФ; п. 19 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам.

** Как известно, стороны свободны в установлении условий договора, но только в той части, которая не урегулирована императивными нормами закона или иными правовыми актами (п. 4 ст. 421 ГК РФ). Согласно п. 1 ст. 422 ГК РФ договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом или иными правовыми актами, действующим в момент его заключения. В силу того, что договор на отпуск (получение) питьевой воды и (или) прием (сброс) сточных вод является публичным, то, согласно п. 4 ст. 426 ГК РФ, он должен соответствовать правилам, принимаемым уполномоченным органом. Более того, п. 3 ст. 539 ГК РФ указывает, что отношения по договору снабжения водой через присоединенную сеть регулируются нормами ст. 548 ГК РФ, регулирующие порядок купли-продажи, а также законами и иными правовыми актами об энергоснабжении и обязательными правилами, принятыми в соответствии с ними. В случае несогласования сторонами существенных условий договора, такой договор считается незаключенным и не может порождать правовых последствий (ст. 432 ГК РФ). Аналогичная норма содержится в п. 13, 14 Правил пользования системами коммунального водоснабжения и канализации в РФ.

1. *Зимин М.* «Дяди» больше нет // Шелеховский Вестник. 2009. 30 окт. С. 5.

2. См.: *Райлян А.А.* Гражданско-правовая защита прав потребителя: вопросы теории и судебной практики. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»: комментарии законодательства.

3. О защите прав потребителей : Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15, ст. 766.

4. Правила предоставления коммунальных услуг гражданам : постановление Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 307 // СЗ РФ. 2006. № 23, ст. 2501.

5. См.: Правила пользования системами коммунального водоснабжения и канализации в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 12 февраля 1999 г. № 167 // СЗ РФ. 1999. № 8, ст. 1028; Правила установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг : постановление Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 306 // Там же. 2006. № 22, ст. 2338; Методика определения количества тепловой энергии и теплоносителя в водяных системах коммунального теплоснабжения : утв. Приказом Госстроя РФ от 6 мая 2000 г. № 105. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

6. См.: По вопросу целесообразности и правомерности осуществления корректировки платы за коммунальные ресурсы : письмо Минрегионразвития РФ от 28 мая 2007 г. № 10087-ЮТ/07 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2007. № 9, ч. 2.

7. См.: *Матиящук С.В.* О корректировке платы за отопление и горячее водоснабжение. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; *Тюрин С.Л.* Договор водоснабжения и водоотведения: объемы потребления // Там же; *Логинов Д.* Разночтения в энергоснабжении // Там же.

8. О необходимости внесения изменений в правила предоставления коммунальных услуг граждан : обращение к Председателю Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 8 [Электронный ресурс]. URL: www. businesspravo. ru / Docum/ Docum Snow_ Docum ID_ 122197. html

9. Жилищный Кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188 // СЗ РФ. 2005. № 1, ч. 1; О ветеранах : Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ // Там же. 1995. № 3, ст. 168; О социальной защите инвалидов в Российской Федерации : Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ // Там же. № 48, ст. 4563; О реабилитации жертв политических репрессий : Закон РФ от 18 октября 1991 г. № 1761-1 (с посл. изм. и доп.) // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44, ст. 1428.

10. См.: По вопросу целесообразности и правомерности осуществления корректировки платы за коммунальные ресурсы : письмо Минрегионразвития РФ от 28 мая 2007 г. № 10087-ЮТ/07.

11. См.: О заключении договоров исполнителей коммунальных услуг с ресурсоснабжающими организациями : письмо Минрегионразвития РФ от 29 ноября 2007 г. № 21492-СК/07 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2008. № 3, ч. 2; О применении пункта 8 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 307 : письмо Минрегионразвития РФ от 13 февраля 2007 г. № 2479-РМ/07 и от 2 апреля 2007 г. № 5709- РМ/07. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

12. См.: Решение Арбитражного суда Иркутской области от 25 февраля 2009 г. по делу № А19-17958/08-47 : Официальный сайт Арбитражного суда Иркутской области. URL: www. irkutsk-arbitr. ru; постановление Федерального Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24 апреля 2009 г. по делу № А19-17958/08-47- Ф02-1571/ 2009 : Официальный сайт Федерального Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа. URL: www.sibiria-arbitr.ru

13. См.: Определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ от 11 сентября 2009 г. по делу № ВАС-11088/09 : Официальный сайт Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. URL: www.arbitr. ru

14. См.: Решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 21 августа 2008 г. по делу № А71-3419/2008 : Официальный сайт Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. URL: www.arbitr. ru; постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 27 ноября 2008 г. по делу № А71-3419/2008 № Ф09-8829/08-С5 : Официальный сайт Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. URL: www.arbitr. ru

15. См.: Решение Арбитражного суда Иркутской области от 27 октября 2009 г. по делу № А19-16878/09-6 : Официальный сайт Арбитражного суда Иркутской области. URL: www. irkutsk-arbitr. ru

И.А. Боровикова

Основания освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: аналитический обзор

В Российской Федерации гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе в случае нарушения их государственными органами. К числу юридико-организационных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина относится учреждение уполномоченных по правам человека на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В большинстве государств Уполномоченный по правам человека назначается на должность и освобождается от должности парламентом [1]. Согласно Федеральному конституционному закону от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации [2]. В большинстве субъектов Российской Федерации Уполномоченный по правам человека также тесно связан с региональным парламентом, так как назначается на должность и освобождается от должности законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Как правило, законами субъектов Российской Федерации, регламентирующими деятельность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (далее — Уполномоченный по правам человека), предусматриваются следующие основания для досрочного прекращения его полномочий [3]:

1) несоблюдение Уполномоченным по правам человека ограничений и запретов, установленных федеральным законодательством или законодательством субъекта Российской Федерации для лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, в том числе: занятие политической деятельностью; вступление в политическую партию; занятие деятельностью, несовместимой со статусом Уполномоченного по правам человека.

Отдельными законами субъектов Российской Федерации установлен срок, в течение которого Уполномоченный по правам человека обязан прекратить деятельность, несовместимую с занятием государственной должности субъекта Российской Федерации. По истечении этого срока возможно досрочное прекращение полномочий Уполномоченного по правам человека:

— 14 дней со дня вступления в должность [4];

— 7 дней со дня вступления в должность [5];

— 5 дней со дня вступления в должность [6].

Некоторыми законами субъектов Российской Федерации установлено требование, согласно которому Уполномоченный по правам человека обязан прекратить деятельность, несовместимую с его статусом, до вступления в должность (до принесения присяги) [7], а невыполнение данного требования может повлечь отмену его назначения на должность [8];

2) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении Уполномоченного по правам человека; вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности Уполномоченного по правам человека либо о признании его недееспособным;

3) письменное заявление Уполномоченного по правам человека о сложении своих полномочий;

4) утрата Уполномоченным по правам человека гражданства Российской Федерации или выезд его за территорию Российской Федерации на постоянное место жительства;

5) неспособность Уполномоченного по правам человека по состоянию здоровья или

по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд) исполнять свои обязанности;

6) вступление в законную силу решения суда о признании Уполномоченного по правам человека безвестно отсутствующим или объявлении его умершим;

7) смерть Уполномоченного по правам человека.

В ряде нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации предусмотрены также иные основания досрочного прекращения полномочий Уполномоченного по правам человека:

1) вступление в законную силу судебного решения о применении к Уполномоченному по правам человека принудительных мер медицинского характера [9];

2) выражение Уполномоченному по правам человека недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации [10];

3) выражение Уполномоченному по правам человека недоверия со стороны высшего должностного лица субъекта Российской Федерации или группы депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов [11];

4) приобретение Уполномоченным по правам человека гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства [12];

5) несоответствие Уполномоченного по правам человека занимаемой должности вследствие состояния здоровья согласно медицинскому заключению или признание Уполномоченного по правам человека полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением [13];

6) признание Уполномоченного по правам человека неспособным к трудовой деятельности в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации [14];

7) непредставление Уполномоченным по правам человека при назначении на должность, а впоследствии ежегодно, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным, сведений о своих доходах, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и обязательствах имущественного характера супруга (супруги) и несовершеннолетних детей [15];

8) выезд Уполномоченного по правам человека на постоянное место жительства за пределы субъекта Российской Федерации в случае, если данное обстоятельство препятствует осуществлению полномочий [16];

9) выезд Уполномоченного по правам человека на постоянное место жительства за пределы субъекта Российской Федерации [17];

10) нарушение Уполномоченным по правам человека присяги [18];

11) использование Уполномоченным по правам человека своего статуса для деятельности, не связанной с осуществлением своих полномочий [19];

12) несоответствие Уполномоченного по правам человека предъявляемым законом требованиям (ценз гражданства, возрастной, образовательный цензы, ценз оседлости) [20];

13) нарушение Уполномоченным по правам человека законодательства. Под нарушением законодательства понимается установленное вступившим в законную силу решением суда нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, устава субъекта Российской Федерации, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, повлекшее нарушение прав и свобод граждан. С инициативой о досрочном освобождении Уполномоченного по правам человека от должности вправе выступить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации или группа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов. При рассмотрении вопроса о досрочном освобождении Уполномоченного по правам человека от должности ему должна быть обеспечена возможность дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для досрочного освобождения его от должности [21];

14) ненадлежащее исполнение Уполномоченным по правам человека своих обязанностей [22].

Под ненадлежащим исполнением обязанностей Уполномоченным по правам человека понимается его неспособность организовать работу по исполнению своих полномочий, а также неисполнение своих должностных обязанностей без уважительных причин [23].

Правом внесения представления о ненадлежащем исполнении Уполномоченным по правам человека своих обязанностей в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации наделены следующие субъекты:

— группа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов [24];

— высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации [25];

— высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации или группа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов [26].

Некоторыми законами субъектов Российской Федерации детально урегулирован порядок добровольной отставки Уполномоченного по правам человека. Так, при непринятии отставки законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации Уполномоченный по правам человека исполняет свои обязанности в течение двух месяцев со дня подачи заявления [27] (14 дней со дня подачи заявления [28]), после чего вправе сложить с себя полномочия. Как правило, заявление о добровольном сложении полномочий подается законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации, однако в отдельных субъектах такое заявление рассматривается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, несмотря на то, что Уполномоченный по правам человека назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации [29].

Как правило, освобождение Уполномоченного по правам человека от должности осуществляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которое принимается простым большинством голосов [30]. Однако отдельными законами субъектов Российской Федерации закреплена обязательность принятия решения об освобождении от должности Уполномоченного по правам человека двумя третями голосов от числа избранных депутатов тайным голосованием [31] либо на основании заключения комиссии. Комиссия формируется из следующих лиц:

— депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и представителей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Состав комиссии назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации [32];

— депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Состав комиссии назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Инициаторами создания комиссии могут выступить субъекты, которые вправе вносить предложения о кандидатах на должность Уполномоченного по правам человека [33].

Отдельными законами субъектов Российской Федерации установлена лишь отсылка к федеральному законодательству, регламентирующему основания досрочного прекращения полномочий Уполномоченного по правам человека [34], либо определен ряд оснований досрочного прекращения его полномочий с отсылкой к федеральному законодательству [35]. Однако такой способ регламентации данных общественных отношений представляется неоправданным, так как при его использовании искусственно создается пробел в правовом регулировании (федеральным законодательством регламентированы основания освобождения от должности лишь Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [36]).

---

1. См.: *Эмих В.В.* Уполномоченные по правам человека в механизме разделения властей // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5.

2. СЗ РФ. 1997. № 9, ст. 1011; 2006. № 43, ст. 4411; 2008. № 24, ст. 2788.

3. См., например: п. 1 ст. 11 Закона Республики Северная Осетия — Алания от 15 июля 2009 г. № 26-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания» (Северная Осетия.

2009. 5 авг.); ч. 1 ст. 12 Закона Республики Татарстан от 3 марта 2000 г. № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» (Республика Татарстан. 2000. 8 апр.); п. 1 ст. 10 Закона Алтайского края от 11 ноября 2002 г. № 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае» (Сборник законодательства Алтайского края. 2002. № 79, ст. 44); ч. 1 ст. 11 Закона Курской области от 9 марта 2005 г. № 16-ЗКО «Об Уполномоченном по правам человека в Курской области» (Курская правда. 2005. 26 марта); ч. 1 ст. 14 Закона Орловской области от 16 октября 2007 г. № 705-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Орловской области» (Орловская правда. 2007. 20 окт.) и др.

4. См., например: ч. 3 ст. 6, ч. 1 ст. 8 Закона Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» (Вестник Московской областной Думы. 2001. № 2); ч. 3 ст. 6 Закона Республики Дагестан от 17 марта 2006 г. № 11 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан» (Собрание законодательства Республики Дагестан. 2006. № 3, ст. 142); п. 3 ст. 10 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 15 октября 2003 г. № 40-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике» (День Республики. 2003. 21 окт.); п. 2 ст. 11 Закона Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2002 г. 56-З № 449-II «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)» (Ил Тумэн. 2002. 29 нояб.); п. 6 ст. 8 Закона Приморского края от 11 декабря 1997 г. № 110-КЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Приморском крае» (Ведомости Думы Приморского края. 1997. 15 дек.)

5. См. ч. 2 ст. 6 Закона Пензенской области от 10 октября 2007 г. № 1392-ЗПО «Об Уполномоченном по правам человека в Пензенской области» (Пензенские губернские ведомости. 2007. № 37. С. 132).

6. См. п. 1 ч. 1 ст. 11 Закона Ненецкого автономного округа от 2 октября 2006 г. № 760-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Ненецком автономном округе» (Няръяна Вындер. 2006. 10 окт.).

7. См. ч. 3 ст. 11 Закона Самарской области от 24 ноября 2000 г. № 45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» (Самарские известия. 2000. 25 нояб.); ч. 2 ст. 8 Закона Тюменской области от 11 ноября 1998 г. № 54 «Об Уполномоченном по правам человека в Тюменской области» (Вестник Тюменской областной Думы. 1998. № 9).

8. См. п. 3 ст. 10 Закона Республики Ингушетия от 24 марта 2003 г. № 14-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия» (Ингушетия. 2003. 27 марта).

9. См. ч. 2 ст. 7 Закона г. Москвы от 15 апреля 2009 г. № 6 «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» (Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. 26 мая).

10. См.: ч. 1 ст. 8 Закона Московской области «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области»; п. 5 ч. 1 ст. 11 Закона Ненецкого автономного округа «Об Уполномоченном по правам человека в Ненецком автономном округе».

11. См. п. «ж» ст. 9 Закона Ставропольского края от 8 мая 2002 г. № 15-кз «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае» (Ставропольская правда. 2002. 14 мая).

12. См.: ч. 1 ст. 8 Закона Московской области «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области»; подп. 4 п. 1 ст. 11 Закона Республики Адыгея от 13 февраля 2008 г. № 148 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Адыгея» (Собрание законодательства Республики Адыгея. 2008. № 2).

13. См. п. 6 ч. 1 ст. 11 Закона Республики Алтай от 24 ноября 2006 г. № 94-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Алтай» (Сборник законодательства Республики Алтай. 2006. № 37 (43). С. 326).

14. См. п. 3 ч. 1 ст. 9 Закона Республики Карелия от 12 ноября 2007 г. № 1132-ЗРК «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Карелия» (Собрание законодательства Республики Карелия. 2007. № 11, ч. 1).

15. См. п. 1 ч. 1 ст. 13 Закона Республики Калмыкия от 13 ноября 2000 г. № 85-II-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия» (Известия Калмыкии. 2000. 30 нояб.).

16. См. подп. 3 п. 2 ст. 11 Закона Республики Ингушетия «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия».

17. См.: подп. «г» п. 1 ст. 8 Закона Республики Марий Эл от 21 сентября 2000 г. № 44-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Марий Эл» (Марийская правда. 2000. 26 сент.); п. 1 ст. 9 Закона Приморского края «Об Уполномоченном по правам человека в Приморском крае»; п. 6 ч. 1 ст. 8 Закона Пензенской области «Об Уполномоченном по правам человека в Пензенской области».

18. См. подп. 7 п. 2 ст. 11 Закона Республики Ингушетия «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия».

19. См. п. 2 ст. 10, подп. 1 п. 1 ст. 11 Закона Республики Северная Осетия — Алания «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания».

20. См. ст. 4, 8 Закона Краснодарского края от 4 июля 2000 г. № 287-КЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Краснодарском крае» (Кубанские новости. 2000. 1 авг.).

21. См. ст. 7, п. 9 ч. 1 ст. 6 Закона Белгородской области от 10 марта 2009 г. № 262 «Об Уполномоченном по правам человека в Белгородской области» (Белгородские известия. 2009. 18 марта.).

22. См.: подп. 7.1 п. 2 ст. 11 Закона Республики Ингушетия «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия»; подп. 9 п. 1 ст. 9 Закона Республики Мордовия от 23 декабря 2005 г. № 96-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия» (Известия Мордовии. 2005. 27 дек.); п. 3 ч. 2 ст. 8 Закона Хабаровского края от 31 июля 2006 г. № 44 «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» (Собрание законодательства Хабаровского края. 2006. № 7 (48); п. 8 ч. 2 ст. 7 Закона Тверской области от 12 марта 2007 г. № 17-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области» (Тверские ведомости. 2007. 16—22 марта).

23. См.: ч. 2 ст. 8 Закона Тверской области «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области».

24. См. подп. 7.1 п. 2 ст. 11 Закона Республики Ингушетия «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия».

25. См.: подп. 9 п. 1 ст. 9 Закона Республики Мордовия «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия»; п. 3 ч. 2 ст. 8 Закона Хабаровского края «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае».

26. См. ч. 1 ст. 8 Закона Тверской области «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области».

27. См. ст. 9 Закона Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» (Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. 16 апр.).

28. См. п. 2 ст. 10 Закона Брянской области от 8 декабря 2004 г. № 80-З «Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области» (Брянская неделя. 2004. 16 дек.).

29. См. подп. 1 п. 1 ст. 10 Закона Удмуртской Республики от 12 марта 2004 г. № 11-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» (Известия Удмуртской Республики. 2004. 1 июня).

30. См., например: ст. 9 Закона Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге»; ч. 1 ст. 11 Закона Республики Алтай «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Алтай»; п. 3 ст. 8 Закона Республики Марий Эл «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Марий Эл».

31. См. ч. 3 ст. 7 Закона г. Москвы «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве».

32. См.: ч. 2 ст. 8 Закона Московской области «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области»; ч. 2 ст. 10 Закона Архангельской области от 15 июля 1997 г. № 34-10-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области» (Волна. 1997. 16 дек.); ч. 3 ст. 10 Закона Брянской области «Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области».

33. См. п. 3, 4 ст. 11 Закона Республики Ингушетия «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия».

34. См.: ст. 9 Закона Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге»; ст. 9 Закона Республики Коми от 8 февраля 2002 г. № 24-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Коми» (Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2002. № 6, ст. 1994).

35. См. п. 8 ч. 1 ст. 11 Закона Республики Алтай «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Алтай».

36. См. ст. 13 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент
Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
М.А. Давыдова
Е.Л. Иванова

Модельный закон субъекта Российской Федерации «Об отдельных вопросах в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания»

Модельный закон субъекта Российской Федерации «Об отдельных вопросах в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания в субъекте Российской Федерации» направлен на урегулирование общественных отношений в указанной сфере, отнесенных к ведению субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Правовым основанием принятия такого закона субъекта Российской Федерации являются положения п. «б», «в», «д», «к», «м» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми защита прав и свобод человека и гражданина, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, административное законодательство, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Правовой основой данного закона является также вышеуказанный Федеральный закон, согласно ст. 3 которого правовое регулирование в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов осуществляется наряду с федеральными нормативными актами принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Закон состоит из 34 статей, объединенных в десять глав.

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона

Настоящим Законом осуществляется правовое регулирование отдельных вопросов в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания в субъекте Российской Федерации, отнесенных к ведению субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Статья 2. Понятия, используемые в настоящем Законе

1. В целях настоящего Закона используются следующие основные понятия:

1) охотпользователь — индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, которому в установленном порядке предоставлено право ведения охотничьего хозяйства в границах закрепленных за ним на основании охотхозяйственного соглашения охотничьих угодий;

2) охотхозяйственное соглашение — соглашение, заключенное между охотпользователем и органом исполнительной власти субъ-

екта Российской Федерации, осуществляющим полномочия в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания субъекта Российской Федерации, на основании которого охотпользователю предоставляются в аренду земельные и лесные участки и право на добычу охотничьих ресурсов в границах закрепленных охотничьих угодий;

3) пропускная способность охотничьих угодий — предельно допустимое к производству охоты количество охотников, которые могут охотиться в охотничьих угодьях, исходя из площади данных охотничьих угодий и численности обитающих на них охотничьих ресурсов.

2. Иные понятия, используемые в настоящем Законе, применяются в том же значении, что и в Федеральном законе «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Статья 3. Правовая основа регулирования отношений в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания в субъекте Российской Федерации

Правовое регулирование в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания в субъекте Российской Федерации осуществляется настоящим Законом, законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон) и другими федеральными законами.

Статья 4. Основные начала осуществления охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания в субъекте Российской Федерации

Осуществление охоты, сохранение охотничьих ресурсов и среды их обитания в субъекте Российской Федерации основано на:

1) рациональном использовании охотничьих ресурсов;

2) приоритете сохранения охотничьих ресурсов над их использованием;

3) использовании объективной и достоверной системы оценки состояния охотничьих ресурсов;

4) сочетании охоты с мерами охраны и воспроизводства охотничьих ресурсов;

5) осуществлении охоты и ведении охотничьего хозяйства с учетом интересов других природопользователей, оптимальном сочетании экологических, экономических, научных, культурных и других интересов общества;

6) создании условий для развития охотничьего хозяйства, защите прав и законных интересов охотпользователей и охотников;

7) использовании научно обоснованных способов ведения охотничьего хозяйства, направленных на повышение продуктивности закрепленных за охотпользователем охотничьих угодий;

8) развитии сферы услуг, связанных с осуществлением охоты и пользованием охотничьими ресурсами;

9) сохранении национальных охотничьих традиций, совместимых с требованиями охраны охотничьих угодий;

10) гуманном использовании и устойчивом воспроизводстве охотничьих ресурсов.

Статья 5. Долгосрочная целевая программа в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания и создания охотничьей инфраструктуры

1. Долгосрочная целевая программа в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания и создания охотничьей инфраструктуры (далее — долгосрочная целевая программа) — увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам реализации комплекс мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания, созданию охотничьей инфраструктуры, а также по стимулированию деятельности охотпользователей и охотников по осуществлению отдельных видов охоты, сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания, созданию охотничьей инфраструктуры на территории субъекта Российской Федерации.

2. Долгосрочная целевая программа утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. С предложениями по разработке долгосрочной целевой программы могут обращаться: орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий полномочия в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания субъекта Российской Федерации (далее — уполномоченный орган исполнительной власти субъ-

екта Российской Федерации); консультативно-совещательный орган в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды обитания; охотпользователи; иные органы и лица.

Статья 6. Охотничьи ресурсы, в отношении которых осуществляется промысловая охота

К охотничьим ресурсам, в отношении которых осуществляется промысловая охота, относятся следующие виды охотничьих животных: лось, косуля, благородный олень, дикий северный олень, кабарга, кабан, бурый медведь, соболь, норка, ондатра, белка, волк, рысь, лисица, росомаха, горностай, колонок, заяц-беляк, рябчик, глухарь, тетерев, белая куропатка, утки[1].

ГЛАВА 2. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОХОТЫ, СОХРАНЕНИЯ ОХОТНИЧЬИХ РЕСУРСОВ И СРЕДЫ ИХ ОБИТАНИЯ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 7. Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания

1. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации посредством принятия законов субъекта Российской Федерации:

1) устанавливает перечень охотничьих ресурсов, в отношении которых осуществляется промысловая охота;

2) устанавливает порядок распределения разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях;

3) осуществляет отнесение к охотничьим ресурсам млекопитающих и (или) птиц, не предусмотренных федеральным законодательством;

4) осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

2. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания.

Статья 8. Полномочия высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания

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

1) определяет виды разрешенной охоты и параметры осуществления охоты в охотничьих угодьях на территории субъекта Российской Федерации, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения;

2) утверждает лимиты добычи охотничьих ресурсов и квоты их добычи, за исключением лимитов и квот добычи охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

3) утверждает схему размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации;

4) утверждает по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти квалификационные требования к руководителю уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

5) назначает по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти руководителя уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

6) обеспечивает своевременное представление в соответствующие федеральные органы исполнительной власти ежеквартального отчета о расходовании предоставленных субвенций, о достижении целевых прогнозных показателей в случае их установления, экземпляров нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам осуществления переданных полномочий, а также иных документов и информации, необходимых для осуществления контроля и надзора за полнотой и качеством осуществления органами

[1] В соответствии с ч. 3 ст. 11 Федерального закона перечень охотничьих ресурсов, в отношении которых осуществляется промысловая охота, определяется субъектом Российской Федерации самостоятельно, исходя из особенностей видового состава объектов животного мира субъекта Российской Федерации.

государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания;

7) утверждает по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти структуру органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия Российской Федерации в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания;

8) осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Статья 9. Полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

1) участвует в проведении единой государственной политики субъекта Российской Федерации в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания;

2) вправе утверждать долгосрочную целевую программу в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания и создания охотничьей инфраструктуры;

3) вправе образовать консультативно-совещательный орган при высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания;

4) определяет порядок деятельности и персональный состав координационного органа при высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания;

5) утверждает положение об уполномоченном органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации и его структуру;

6) осуществляет иные полномочия, предусмотренные Федеральным законом, Федеральным законом «О животном мире» и настоящим Законом.

Статья 10. Полномочия уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации

Уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации:

1) заключает охотхозяйственные соглашения с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями;

2) принимает решение о проведении аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения, организует и проводит аукционы на право заключения охотхозяйственных соглашений;

3) выдает разрешения на добычу охотничьих ресурсов, за исключением охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

4) выдает разрешения на содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, за исключением разрешений на содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

5) организует и осуществляет охрану и использование охотничьих ресурсов и сохранение среды их обитания, за исключением охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

6) обеспечивает регулирование численности охотничьих ресурсов, за исключением охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

7) осуществляет ведение государственного охотхозяйственного реестра и осуществление государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания на территории субъекта Российской Федерации, за исключением охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

8) разрабатывает проекты нормативных правовых актов высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации об утверждении лимитов добычи охотничьих ресурсов и квот их добычи;

9) утверждает нормы допустимой добычи охотничьих ресурсов, в отношении которых не устанавливается лимит добычи, и нормы пропускной способности охотничьих угодий;

10) выдает и аннулирует охотничьи билеты в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

11) осуществляет государственный охотничий контроль на территории субъекта Россий-

ской Федерации, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения, в том числе контроль за оборотом продукции охоты, использованием капканов и других орудий охоты;

12) осуществляет иные полномочия в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

ГЛАВА 3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ И ОХОТПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ

Статья 11. Консультативно-совещательный орган в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания

1. В целях организации взаимодействия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации, общественными объединениями и охотпользователями в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания при высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации может создаваться консультативно-совещательный орган.

2. Порядок деятельности консультативно-совещательного органа, а также его персональный состав определяются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 12. Участие органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации в реализации отдельных вопросов в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания

1. Органы местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации могут наделяться отдельными государственными полномочиями в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Органы местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации вправе вносить предложения в органы государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания, в том числе предложения по схеме размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации.

3. Уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации об информационном взаимодействии и осуществлении совместных мероприятий, направленных на сохранение охотничьих ресурсов и среды их обитания.

4. Органы местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации вправе оказывать содействие должностным лицам уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, охотпользователям, их работникам (охотоведам, егерям), ответственным за организацию охоты и сохранение охотничьих ресурсов и среды их обитания.

Статья 13. Участие общественных объединений в реализации отдельных вопросов в сфере сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания

1. Общественные объединения вправе участвовать в охране, сохранении охотничьих ресурсов и среды их обитания в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Общественные объединения вправе организовывать и проводить обучение охотников и граждан, желающих стать охотниками, охотничьему минимуму, включающему в себя требования по соблюдению правил охоты, по технике безопасности на охоте, по обращению с орудиями охоты, а также основы биологии диких животных.

3. Общественные объединения вправе вносить предложения в органы государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам охраны, сохранения и использования охотничьих ресурсов и среды их обитания.

4. Общественные объединения вправе осуществлять общественный охотничий контроль в соответствии с настоящим Законом.

ГЛАВА 4. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ОХОТПОЛЬЗОВАТЕЛЯ И ОХОТНИКА

Статья 14. Права и обязанности охотпользователя

1. Охотпользователь имеет право:

1) добывать и организовывать добычу охотничьих ресурсов, предоставленных ему в пользование в соответствии с охотхозяйственным соглашением;

2) перерабатывать продукцию, полученную в процессе охоты, производить изделия из этой продукции и осуществлять их реализацию;

3) заключать договоры об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства с физическими лицами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;

4) предоставлять услуги, связанные с охотой и ведением охотничьего хозяйства, использованием охотничьей инфраструктуры в закрепленных охотничьих угодьях;

5) представлять заявки в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации для определения квоты добычи охотничьих ресурсов в отношении закрепленного охотничьего угодья;

6) выдавать разрешения на добычу охотничьих ресурсов в пределах установленных квот, норм добычи и пропускной способности в закрепленных за охотпользователем охотничьих угодьях;

7) воздействовать на охотничьи угодья с целью улучшения состояния охотничьих ресурсов по согласованию с собственниками земельных участков, землевладельцами, землепользователями, владельцами лесного фонда и уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

8) осуществлять производственный охотничий контроль в закрепленных за ним охотничьих угодьях, в том числе проверять документы, удостоверяющие право на охоту у охотника, заключившего с охотпользователем договор об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства;

9) составлять и направлять сообщения в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации о событии административного правонарушения в сфере охоты и ведения охотничьего хозяйства;

10) создавать и поддерживать в закрепленных охотничьих угодьях охотничью инфраструктуру, вести подсобное хозяйство, связанное с охотой и ведением охотничьего хозяйства;

11) обжаловать в судебном порядке решение об установлении квоты добычи охотничьих ресурсов в закрепленном охотничьем угодье;

12) осуществлять иные права, предусмотренные федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации и охотхозяйственными соглашениями.

2. Охотпользователь обязан:

1) соблюдать условия охотхозяйственного соглашения;

2) осуществлять деятельность по сохранению и использованию охотничьих ресурсов и среды их обитания;

3) не допускать разрушения или ухудшения качества охотничьих угодий;

4) оказывать помощь органам государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе должностным лицам уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в осуществлении охраны охотничьих ресурсов;

5) применять гуманные способы и орудия охоты, не нарушающие целостности естественных сообществ;

6) осуществлять учет и оценку состояния охотничьих ресурсов и среды их обитания, а также осуществлять учет добытых охотничьих ресурсов;

7) организовывать и проводить мероприятия по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и созданию охотничьей инфраструктуры;

8) не допускать нарушений прав других природопользователей;

9) осуществлять иные обязанности, предусмотренные федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации и охотхозяйственными соглашениями.

Статья 15. Права и обязанности работников охотпользователя (охотоведа, егеря)

1. Работники охотпользователя (охотовед, егерь) на основании поручения охотпользователя в соответствии с Федеральным законом и настоящим Законом осуществляют производственный охотничий контроль в закрепленных охотничьих угодьях. При проведении производственного контроля работники охотпользователя (охотовед, егерь) имеют право проверять у охотника, заключившего договор об оказании услуг в сфере охотничьего хозяй-

ства, документы, удостоверяющие его право на охоту.

2. Охотовед обязан:

1) следить за соблюдением условий, указанных в охотхозяйственном соглашении;

2) оказывать помощь в осуществлении охраны охотничьих ресурсов должностным лицам уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

3) составлять сообщения о событии административного правонарушения в сфере охоты и ведения охотничьего хозяйства и передавать их охотпользователю;

4) организовывать и проводить необходимые мероприятия по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания;

5) организовывать и проводить инструктаж по технике безопасности на охоте с егерями и охотниками;

7) закреплять за егерями определенные участки (егерские обходы);

8) требовать от егерей и охотников соблюдения установленных правил поведения на охоте в закрепленных охотничьих угодьях, соблюдения нормативов, норм, сроков и правил охоты;

9) организовывать и проводить учет численности и добычи охотничьих ресурсов;

10) производить расчет пропускной способности в закрепленных за охотпользователем охотничьих угодьях и следить за ее соблюдением;

11) осуществлять иные мероприятия на основании поручения охотпользователя в соответствии с Федеральным законом и настоящим Законом.

3. Егерь обязан:

1) обеспечивать охрану охотничьих ресурсов;

2) проводить необходимые мероприятия по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания;

3) проводить учет численности охотничьих ресурсов;

4) вести учет добытых охотничьих ресурсов;

5) проводить инструктаж охотников по технике безопасности на охоте;

6) оказывать охотникам услуги по организации и проведению охоты, предоставляемые охотпользователем;

7) осуществлять иные мероприятия на основании поручения охотпользователя в соответствии с Федеральным законом и настоящим Законом.

Статья 16. Права и обязанности охотника

1. Охотник имеет право:

1) осуществлять охоту во всех охотничьих угодьях субъекта Российской Федерации, кроме закрытых для охоты;

2) осуществлять переработку продукции охоты, производить изделия из добытых охотничьих ресурсов, за исключением случаев добычи охотничьих ресурсов работниками охотпользователя, осуществляющими промысловую охоту;

3) реализовывать продукцию охоты и изделия в порядке, установленном федеральным законодательством, при наличии документов, подтверждающих законность добычи охотничьих ресурсов, за исключением случаев добычи охотничьих ресурсов работниками охотпользователя, осуществляющими промысловую охоту;

4) участвовать в мероприятиях по сохранению и регулированию численности охотничьих ресурсов;

5) осуществлять иные права, предусмотренные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

2. Охотник обязан:

1) иметь при себе на охоте разрешение на добычу охотничьих ресурсов, договор об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства, в случае осуществления охоты в закрепленных охотничьих угодьях, разрешение на хранение и ношение оружия в соответствии с Федеральным законом от 13 декабря 1996 года № 150-ФЗ «Об оружии» и предъявлять их по требованию должностных лиц уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

2) предъявлять для осмотра при нахождении в охотничьем угодье транспортные средства, орудия охоты и продукцию охоты должностным лицам уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

3) предъявлять охотпользователю, работникам охотпользователя (охотоведу, егерю) документы, удостоверяющие его право на охоту, в случае заключения с охотпользователем договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства;

4) соблюдать условия договора на оказание услуг в сфере охотничьего хозяйства;

5) сохранять окружающую среду, бережно относиться к природным ресурсам;

6) соблюдать правила охоты и осуществлять охоту разрешенными способами в уста-

новленные сроки и на территории, определенной договором на оказание услуг в сфере охотничьего хозяйства, а также в общедоступных охотничьих угодьях;

7) соблюдать меры безопасности на охоте, меры пожарной безопасности, меры безопасности обращения с охотничьим оружием;

8) осуществлять охоту гуманными способами;

9) не допускать разрушения или ухудшения среды обитания объектов животного мира и объектов охотничьей инфраструктуры;

10) осуществлять иные обязанности, предусмотренные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

ГЛАВА 5. РАЗРЕШЕНИЕ НА ДОБЫЧУ ОХОТНИЧЬИХ РЕСУРСОВ

Статья 17. Выдача разрешений на добычу охотничьих ресурсов

1. Разрешения на добычу охотничьих ресурсов выдаются физическим лицам или юридическим лицам в соответствии с Федеральным законом.

2. Выдача разрешений на добычу охотничьих ресурсов физическим лицам осуществляется:

1) в закрепленных охотничьих угодьях — охотпользователем;

2) в общедоступных охотничьих угодьях — уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

3) на особо охраняемых природных территориях — природоохранными учреждениями в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях.

Статья 18. Порядок распределения разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях

1. Разрешения на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях, распределяются в пределах квоты добычи охотничьих ресурсов и норм допустимой добычи охотничьих ресурсов, установленных на сезон охоты, между физическими лицами, обратившимися с заявлением о выдаче разрешения на добычу охотничьих ресурсов в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

2. При распределении разрешений на добычу охотничьих ресурсов уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации руководствуется порядком поступления (датой и временем) заявок от физических лиц на выдачу разрешения на добычу охотничьих ресурсов.

3. В случае недостаточности квоты добычи охотничьих ресурсов для удовлетворения заявлений при распределении разрешений на добычу в первоочередном порядке такие разрешения предоставляются:

1) охотникам из числа местного населения, для которых продукция охоты является основным законным источником средств к существованию;

2) охотникам, результативно и регулярно (два и более раза) участвующим в мероприятиях по регулированию численности охотничьих ресурсов;

3) охотникам, регулярно (два и более раза) участвующим в общественном охотничьем контроле.

Порядок подтверждения результативности и регулярности участия охотников в мероприятиях по регулированию численности охотничьих ресурсов определяется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основании данных государственного охотхозяйственного реестра.

ГЛАВА 6. ОТДЕЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО СОХРАНЕНИЮ ОХОТНИЧЬИХ РЕСУРСОВ И СРЕДЫ ИХ ОБИТАНИЯ И СОЗДАНИЮ ОХОТНИЧЬЕЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Статья 19. Мероприятия по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания

1. Сохранение охотничьих ресурсов и среды их обитания осуществляется посредством проведения мероприятий, направленных на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования охотничьих ресурсов, а также создание, сохранение и восстановление условий для их устойчивого существования и воспроизводства.

2. Мероприятия по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания включают:

1) мероприятия по защите охотничьих ресурсов от болезней;

2) биотехнические мероприятия;

3) мероприятия по регулированию численности охотничьих ресурсов;

4) мероприятия по воспроизводству охотничьих ресурсов;

5) мероприятия по акклиматизации, переселению, гибридизации охотничьих ресурсов;

6) мероприятия по предотвращению гибели и сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания при осуществлении хозяйственной деятельности;

7) иные мероприятия, предусмотренные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации области.

3. Осуществление мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания, за исключением случаев, установленных Федеральным законом, обеспечивается:

1) в общедоступных охотничьих угодьях — уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

2) в закрепленных охотничьих угодьях — охотпользователями.

4. Для осуществления деятельности по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания на основании государственных контрактов могут привлекаться юридические лица и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Статья 20. Мероприятия по защите охотничьих ресурсов от болезней

1. Защита охотничьих ресурсов от болезней осуществляется посредством проведения учета и изъятия особей диких животных, инфицированных заразными болезнями, использования ветеринарных препаратов, а также других ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий в соответствии с Федеральным законом.

2. В случае возникновения масштабных эпизоотий, представляющих опасность для здоровья людей и животных, осуществляется изъятие зараженных охотничьих ресурсов.

3. При проведении мероприятий, указанных в части 2 настоящей статьи, на закрепленных охотничьих угодьях, о дате и времени их проведения охотпользователи информируются заблаговременно, но не позднее чем за 48 часов до начала их проведения.

Статья 21. Биотехнические мероприятия

1. К биотехническим мероприятиям относятся мероприятия по поддержанию и увеличению численности охотничьих ресурсов, в том числе подкормка животных, относящихся к охотничьим ресурсам, устройство водопоев, солонцов, галечников, порхалищ, создание кормовых полей и защитных ремиз.

2. Биотехнические мероприятия в закрепленных охотничьих угодьях проводятся охотпользователем в соответствии с условиями охотхозяйственного соглашения.

Статья 22. Мероприятия по регулированию численности охотничьих ресурсов

1. Регулирование численности охотничьих ресурсов осуществляется в целях поддержания численности охотничьих ресурсов, профилактики возникновения и распространения болезней охотничьих ресурсов, предотвращения нанесения ущерба здоровью граждан, объектам животного мира и среде их обитания в соответствии с требованиями федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации.

2. Регулирование численности охотничьих ресурсов осуществляется способами, исключающими причинение вреда другим объектам животного мира и ухудшение среды их обитания.

Сроки, орудия охоты и способы регулирования численности охотничьих ресурсов определяются в соответствии с целями регулирования численности охотничьих ресурсов и не должны противоречить принципам гуманного отношения к охотничьим ресурсам, ухудшать состояние естественных популяций охотничьих ресурсов и среды их обитания, нарушать права и законные интересы граждан.

3. С сообщениями о необходимости регулирования численности охотничьих ресурсов в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации могут обратиться органы государственной власти, органы местного самоуправления муниципальных образований, граждане и юридические лица.

4. Решения уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о регулировании численности охотничьих ресурсов принимаются в порядке, предусмотренном Федеральным законом на основе данных о численности охотничьих ресурсов, особенностях их размещения в охотничьих угодьях, о динамике их состояния и других данных государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания, документированной информации, содержащейся в государственном охотхозяйственном реестре, данных федерального государственного

статистического наблюдения в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания.

Статья 23. Мероприятия по воспроизводству охотничьих ресурсов и охране мест их естественного воспроизводства

1. Мероприятия по воспроизводству охотничьих ресурсов и охране мест их естественного воспроизводства осуществляются в целях поддержания или увеличения численности охотничьих ресурсов.

2. Воспроизводство охотничьих ресурсов осуществляется путем естественного, искусственного или комбинированного воспроизводства охотничьих ресурсов.

3. Естественное воспроизводство охотничьих ресурсов осуществляется на общедоступных и на закрепленных охотничьих угодьях.

При обнаружении мест естественного воспроизводства охотничьих ресурсов создаются зоны охраны охотничьих ресурсов. Решение о создании зон охраны охотничьих ресурсов принимается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации по управлению в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

При обнаружении мест естественного воспроизводства на территории закрепленных охотничьих угодий решение, указанное в абзаце втором настоящей части, принимается с учетом предложений охотпользователей, охотников, должностного лица уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего функции по охране, контролю и надзору за использованием объектов животного мира на территории района.

4. В зонах охраны охотничьих ресурсов запрещается осуществление охоты, натаски и нагонки собак. В зонах охраны охотничьих ресурсов разрешается регулирование численности объектов животного мира, которые могут причинить вред при ведении охотничьего хозяйства, за исключением объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и Красную книгу субъекта Российской Федерации. Участки охотничьих угодий, используемые для натаски и нагонки собак, не должны граничить с зонами охраны охотничьих ресурсов.

Обозначение на местности границ зон охраны охотничьих ресурсов, в том числе посредством специальных информационных знаков, осуществляется в соответствии с Федеральным законом.

5. Информация о границах зон охраны охотничьих ресурсов и режиме зон охраны охотничьих ресурсов доводится до сведения охотников при выдаче им разрешений на охоту.

6. Положения о каждой зоне охраны охотничьих ресурсов утверждаются уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Положения о каждой зоне охраны охотничьих ресурсов на территориях закрепленных охотничьих угодий утверждаются с учетом предложений охотпользователей.

7. Искусственное и комбинированное воспроизводство охотничьих ресурсов осуществляется в целях размещения охотничьих ресурсов в среде их обитания или в целях их реализации в соответствии с гражданским законодательством путем содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания.

Содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания осуществляются охотпользователями при наличии разрешений на содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, которые выдаются на срок действия охотхозяйственных соглашений.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, должны гуманно обращаться с охотничьими ресурсами, соблюдать необходимые санитарно-ветеринарные и зоогигиенические требования.

Статья 24. Мероприятия по акклиматизации, реакклиматизации, переселению, гибридизации охотничьих ресурсов

1. Мероприятия по акклиматизации, реакклиматизации, переселению, гибридизации охотничьих ресурсов проводятся в целях расселения охотничьих ресурсов в новой для них среде обитания и обеспечения сохранения их видового разнообразия.

2. Мероприятия по акклиматизации, реакклиматизации, переселению, гибридизации охотничьих ресурсов осуществляются юридическими лицами и индивидуальными пред-

принимателями при наличии разрешений на проведение акклиматизации, реакклиматизации, переселения или гибридизации охотничьих ресурсов, на основе научно обоснованных рекомендаций.

3. Порядок подачи заявления о получении разрешения на проведение акклиматизации, реакклиматизации, переселения или гибридизации охотничьих ресурсов, перечень документов, представляемых одновременно с таким заявлением, порядок принятия решения о выдаче такого разрешения или об отказе в его выдаче, порядок аннулирования такого разрешения, ведения государственного реестра разрешений на проведение акклиматизации, реакклиматизации, переселения или гибридизации охотничьих ресурсов, форма такого разрешения устанавливаются в соответствии с Федеральным законом.

Статья 25. Мероприятия по предотвращению гибели и сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания при осуществлении хозяйственной деятельности

1. Юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане при осуществлении сельскохозяйственной деятельности, строительстве объектов, эксплуатации транспортных средств, внедрении новых технологических процессов, применении ядохимикатов, осуществлении градостроительной деятельности (территориальном планировании, градостроительном зонировании, планировке территории, архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства) должны соблюдать требования по предотвращению гибели и сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания.

2. В целях предотвращения гибели и сохранения охотничьих ресурсов перед началом осуществления деятельности и мероприятий, указанных в части 1 настоящей статьи, проводится экологическая экспертиза в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

3. В целях предотвращения гибели и сохранения охотничьих ресурсов в процессе осуществления деятельности и мероприятий, указанных в части 1 настоящей статьи, проводится государственный мониторинг охотничьих ресурсов и среды их обитания, ведется государственный охотхозяйственный реестр, осуществляются производственный охотничий контроль и общественный охотничий контроль.

Статья 26. Мероприятия по созданию охотничьей инфраструктуры

1. Создание и содержание охотничьей инфраструктуры обеспечивается:

1) в общедоступных охотничьих угодьях — уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

2) в закрепленных охотничьих угодьях — охотпользователями.

2. Для создания охотничьей инфраструктуры в общедоступных охотничьих угодьях в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» на основании государственных контрактов могут привлекаться юридические лица, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

ГЛАВА 7. ПРОИЗВОДСТВЕННЫЙ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ОХОТЫ, СОХРАНЕНИЯ ОХОТНИЧЬИХ РЕСУРСОВ И СРЕДЫ ИХ ОБИТАНИЯ

Статья 27. Производственный охотничий контроль

1. Производственный охотничий контроль представляет собой комплекс мероприятий, осуществляемых охотпользователями, в закрепленных за ними охотничьих угодьях.

2. Производственный охотничий контроль осуществляется охотпользователем в целях соблюдения законодательства Российской Федерации об охоте, сохранении, рациональном использовании и воспроизводстве охотничьих ресурсов, а также сохранении и восстановлении среды их обитания.

3. Охотпользователи могут осуществлять плановый и внеплановый производственный охотничий контроль.

4. По результатам проведения производственного охотничьего контроля охотпользователь вправе:

1) составлять и направлять в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации информацию о состоянии охотничьих ресурсов в закрепленном охотничьем угодье, о качестве среды обитания и охотничьей инфраструктуры;

2) направлять в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации предложения по вопросам сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания и

снижению количества правонарушений в сфере охоты и ведения охотничьего хозяйства;

3) обращаться в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации с ходатайством об оказании содействия в случае возникновения в закрепленном охотничьем угодье или прилегающей к нему территории чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера.

Статья 28. Общественный охотничий контроль

1. Общественный охотничий контроль осуществляется в целях реализации права на охоту, оказания содействия охотпользователями и должностным лицам уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также предотвращения нарушения законодательства Российской Федерации об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и среды их обитания.

2. Общественный охотничий контроль осуществляется общественными объединениями, охотниками, а также иными гражданами.

3. Общественный охотничий контроль может осуществляться в следующих формах:

1) участие в проведении контрольных мероприятий, совместных рейдах, проводимых охотпользователями и должностными лицами уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в целях выявления и пресечения нарушений законодательства Российской Федерации об охоте, сохранении охотничьих ресурсов и среды их обитания;

2) оказание охотпользователями содействия должностным лицам уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в охране охотничьих ресурсов и среды их обитания;

3) сообщение охотпользователями должностным лицам уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о событиях правонарушений в сфере охоты и ведения охотничьего хозяйства;

4) проведение работы по разъяснению охотпользователям и гражданам основ законодательства об охране окружающей природной среды, охоте и использовании охотничьих ресурсов, правил поведения на охоте, правил поведения в лесу, правил пожарной безопасности;

5) пропаганда среди населения субъекта Российской Федерации необходимости проведения мероприятий по охране, сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания через средства массовой информации;

6) организация и проведение мероприятий, направленных на воспитание населения субъекта Российской Федерации в духе бережного, заботливого отношения к окружающей природной среде;

7) внесение в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации предложений по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и снижению количества правонарушений в сфере охоты и ведения охотничьего хозяйства;

8) направление в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации и иные организации обращений по вопросам охраны, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания.

4. Результаты общественного охотничьего контроля, представленные в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, подлежат обязательному рассмотрению.

ГЛАВА 8. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ОХОТЫ И МЕРОПРИЯТИЙ ПО СОХРАНЕНИЮ ОХОТНИЧЬИХ РЕСУРСОВ И СРЕДЫ ИХ ОБИТАНИЯ, СОЗДАНИЮ ОХОТНИЧЬЕЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Статья 29. Основы осуществления государственной поддержки

1. Государственная поддержка отдельных видов охоты, мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания, созданию охотничьей инфраструктуры (далее — государственная поддержка) — это совокупность мер, принимаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации для стимулирования деятельности охотпользователей и охотников по осуществлению отдельных видов охоты, сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания, созданию охотничьей инфраструктуры на территории субъекта Российской Федерации.

2. Государственная поддержка охоты, мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания, созданию охотничьей инфраструктуры осуществляется в соответствии с долгосрочной целевой программой в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации.

Статья 30. Формы осуществления государственной поддержки

Государственная поддержка осуществляется в форме финансово-экономической, организационной и иной поддержки в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации. Охотпользователи, охотники имеют право на получение государственной поддержки одновременно в нескольких формах, предусмотренных настоящим Законом.

Статья 31. Финансово-экономическая поддержка

1. Финансово-экономическая поддержка осуществляется посредством:

1) передачи на безвозмездной основе или на условиях льготной оплаты во временное пользование либо в собственность имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации;

2) предоставления из бюджета субъекта Российской Федерации денежных средств на безвозмездной и безвозвратной основе в форме субсидии;

3) предоставления льгот по уплате налогов в бюджет субъекта Российской Федерации.

2. Передача охотпользователям, охотникам на безвозмездной основе или на условиях льготной оплаты во временное пользование либо в собственность имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, осуществляется для решения следующих задач:

1) предоставление охотпользователям и охотникам орудий охоты, обеспечивающих осуществление охоты гуманными способами;

2) доставка охотников на территорию охотничьих угодий для осуществления промысловой охоты и (или) проведения мероприятий по регулированию численности охотничьих ресурсов;

3) обеспечение охотников, осуществляющих промысловую охоту и (или) проводящих мероприятия по регулированию численности охотничьих ресурсов, спецодеждой и орудиями охоты.

3. Предоставление субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется для возмещения расходов на:

1) уплату арендной платы в соответствии с охотхозяйственными соглашениями;

2) проведение мероприятий по воспроизводству охотничьих ресурсов путем искусственного или комбинированного воспроизводства охотничьих ресурсов;

3) проведение биотехнических мероприятий;

4) проведение мероприятий по регулированию численности охотничьих ресурсов;

5) создание охотничьей инфраструктуры, необходимой для промысловой охоты;

6) создание питомников диких животных, кормохранилищ, подкормочных сооружений и других объектов охотничьей инфраструктуры, предназначенных для сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания;

7) доставку охотников на территорию охотничьих угодий для осуществления промысловой охоты и (или) проведения мероприятий по регулированию численности охотничьих ресурсов;

8) приобретение орудий охоты, обеспечивающих осуществление охоты гуманными способами.

Статья 32. Организационная поддержка

Организационная поддержка осуществляется путем:

1) подготовки и проведения совещаний, научно-практических конференций, «круглых столов», семинаров, форумов по вопросам осуществления охоты, проведения мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания, созданию охотничьей инфраструктуры;

2) проведения социологических и иных научных исследований, прикладных научно-исследовательских работ по вопросам осуществления охоты, проведения мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания, созданию охотничьей инфраструктуры;

3) подготовки и проведения фестивалей охотников;

4) разработки, издания, приобретения и распределения учебников, методических пособий и другой учебной литературы, необходимых для ознакомления с требованиями охотничьего минимума;

5) подготовки и издания информационно-аналитических и справочных материалов по вопросам осуществления охоты, проведения мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания, созданию охотничьей инфраструктуры;

6) реализации иных мер в соответствии с законодательством Российской Федерации.

ГЛАВА 9. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОХОТЫ, СОХРАНЕНИЯ ОХОТНИЧЬИХ РЕСУРСОВ И СРЕДЫ ИХ ОБИТАНИЯ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 33. Финансирование полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания в субъекте Российской Федерации

Финансирование полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания в субъекте Российской Федерации осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

ГЛАВА 10. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 34. Вступление в силу настоящего Закона

1. Настоящий Закон вступает в силу 1 апреля 2010 года, но не ранее чем по истечении 10 дней после его официального опубликования.

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

«_____»_____ 20_ г.
№_____

АКТУАЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ КОНСТРУКЦИИ НАЛОГА

(Отзыв об автореферате диссертации В.Н. Ивановой, представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук)

Актуальность исследования проблематики юридической конструкции налога не вызывает сомнений, поскольку налоговые законы продолжают оставаться несовершенными, содержание их норм не всегда устанавливается с учетом правил юридической техники, экономический подход к изложению правовых норм превалирует над юридическим, в связи с чем нормы законов о налогах неодинаково понимаются налогоплательщиками и налоговыми органами.

Современная практика законопроектной деятельности показывает, что элементов налога, закрепленных ст. 17 Налогового кодекса Российской Федерации, недостаточно для установления ряда налогов. В.Н. Иванова* справедливо отмечает, что при установлении акцизов, водного налога, налога на добычу полезных ископаемых необходимо учитывать юридические характеристики таких элементов, как масштаб налога и единица налоговой базы, а при установлении поимущественных налогов — предмет налога и источник налога.

Юридическая конструкция налога как один из приемов юридической техники при установлении конкретного налога позволит законодателю предвидеть возможное развитие налогового правоотношения между налогоплательщиком и государством, а поэтому будет выполнять роль способа формирования законодательства о налогах и сборах.

Анализ автореферата позволяет сделать вывод о том, что в диссертации освещаются вопросы теории подотрасли финансового права — налогового права.

Обращает на себя внимание положение автореферата о том, что юридическая конструкция налога в отличие от элементов налогообложения является абсолютно полной характеристикой налога и его структуры, состоящей из налогоплательщика и иных элементов (основных, вспомогательных и дополнительных). Интересны выводы диссертанта о том, что юридическая конструкция налога базируется на принципах целесообразности, достаточности и определенности. Следует признать обоснованной позицию автора и о том, что отдельные элементы юридической конструкции налога образуют определенные группы.

Необходимо согласиться с мнением диссертанта, что в действующем налоговом законодательстве отождествляется понятие объекта налога с предметом налога. Однако если объект налога является юридическим фактом, то предмет налога отражает его фактическую сторону. Предметы налогов — это объекты материального мира, находящиеся в гражданском обороте, с наличием которых у налогоплательщиков связано возникновение обязанности уплатить налог. Отсутствие в законодательстве понятия предмета налога влечет неверную квалификацию законодателем юридического факта — объекта налога, а также налоговой базы.

Интересны выводы автора о том, что, устанавливая сроки уплаты налога, следует исходить из соразмерности продолжительности налогового периода, необходимого для образования налоговой базы, с моментом внесения налогового платежа в бюджет. Нарушение этой закономерности влечет истощение капитала налогоплательщика, так как он вынужден уплачивать налог до завершения формирования налоговой базы, а также образования источника налога, т. е. прибыли (дохода).

Несомненно, интересны выводы автора о том, что процесс формирования законопроекта о налоге необходимо разделить на три этапа:

1) определение налогоплательщика и презюмирование наличия у него источника налога при предполагаемом объекте налога и предмете налога;

2) установление юридических характеристик элементов в группах, объединенных внутренними системными связями;

* *Иванова В.Н.* Юридическая конструкция налога как фактор совершенствования налогового законодательства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2009. 50 с.

3) установление налоговых льгот и налоговых освобождений для отдельных категорий налогоплательщиков с учетом значений уже установленных элементов.

Исследование характеризуется внутренним единством, которое определено темой диссертации. Последовательно решая поставленные задачи, В.Н. Иванова достигает цели своего исследования: создание методики формирования законодательства о налогах на основе использования юридической конструкции налога как приема юридической техники.

Вместе с тем представляется возможным высказать и некоторые замечания.

1. Диссертант делает вывод о том, что помимо категории налоговых льгот необходимо ввести категорию налогового освобождения. Вместе с тем не вполне понятно соотношение между ними. Так, по мнению В.Н. Ивановой, налоговая льгота выгодна налогоплательщику, улучшает его экономическое или социальное положение и всегда связана с уменьшением налогового платежа. Налоговым освобождением является всякое освобождение от налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков, выведение из-под налогообложения части объекта устанавливаемого налога. К ним диссертант относит в том числе полное освобождение от налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков (например, пенсионеров по налогу на имущество физических лиц, религиозных организаций и некоторых других по налогу на имущество организаций), видов доходов (по налогу на доходы физических лиц). Однако указанные налоговые освобождения, так же как и налоговые льготы, связаны с уменьшением налогового платежа.

2. Соискатель высказывает суждение о введении категории налоговой дееспособности физического лица, которая должна наступать с 14 лет, и предлагает уплачивать поимущественные налоги с момента наступления полной гражданской дееспособности лица по распоряжению имуществом, т. е. по достижении 18-летнего возраста. Полагаем, что установление подобного правила будет нарушать принцип равенства в налоговом праве, поскольку возникновение обязанности по уплате налога связывается с наличием экономической основы — объекта и предмета налога, предполагающие наличие источника налога, из которого уплачивается налоговый платеж. Получается, что лица, обладающие предметом налога при наличии источника налога, достигшие определенного законом возраста, будут нести налоговое бремя, а лица, при тех же условиях, но не достигшие этого возраста, будут освобождены от уплаты налога.

3. Диссертантом высказано предложение об изменении порядка осуществления законодательной инициативы на федеральном уровне, а именно, о необходимости учета мнения представительных органов власти большинства субъектов Российской Федерации (при внесении в Государственную Думу законопроекта о региональных налогах) и «соответствующего мнения в большинстве муниципальных образований» (при внесении законопроектов, касающихся местных налогов). Вместе с тем из текста автореферата не следует, в какой форме будет выражаться указанное мнение, а также будет ли его учет носить обязательный характер или характер рекомендации.

Сформулированные замечания не влияют, однако, на общее положительное восприятие диссертации В.Н. Ивановой. В целом, как показало изучение автореферата, исследование выполнено на высоком научном уровне, является оригинальным и творческим, представляет собой одну из первых комплексных работ, посвященных научному анализу юридической конструкции налога.

С учетом вышеизложенного полагаем, что диссертация В.Н. Ивановой «Юридическая конструкция налога как фактор совершенствования налогового законодательства» соответствует всем требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора наук, а автор диссертации заслуживает присвоения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право.

Н.В. Васильева,
кандидат юридических наук, доцент

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Арбатская Юлия Валерьевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом законопроектных исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Бондарева Эльвира Степановна — кандидат юридических наук, заместитель директора Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Боровикова Ирина Анатольевна — старший научный сотрудник отдела экспертно-правовых исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Васильева Наталья Викторовна — кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела законопроектных исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Гаврилова Лариса Владимировна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом экспертно-правовых исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Давыдова Мария Александровна — ведущий научный сотрудник отдела экспертно-правовых исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Джура Виктория Владимировна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экспертно-правовых исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Иванова Елена Леонидовна — научный сотрудник отдела законопроектных исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Подшивалов Владимир Евгеньевич — кандидат юридических наук, заместитель директора Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Хвалёв Сергей Анатольевич — ведущий научный сотрудник отдела законопроектных исследований Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.