ISSN 2220-2773

ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№4' 2010

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

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

№ 4 (7) (июль — август) 2010

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Гетьман Л.С. Правовое регулирование субъектами Российской Федерации документального оформления процедуры выдвижения кандидатов избирательным объединением: подходы и основные проблемы 3

Праскова С.В. О правовом регулировании ограничений и запретов, связанных с замещением государственных должностей субъекта Российской Федерации 11

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Игнатенко Я.В. Экономическая экспертиза проектов законов как специальный вид экономического исследования: понятие и особенности предмета 20

Гаврилова Л.В., Давыдова М.А. Правовое регулирование продовольственной безопасности в субъектах Российской Федерации 27

ПРАВОВАЯ АНАЛИТИКА

Боровикова И.А. Правовое регулирование института недействительности выборов в зарубежных государствах: опыт сравнительного анализа 40

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Бондарева Э.С., Гаврилова Л.В., Черняк Л.Ю. Модельный закон субъекта Российской Федерации «О прожиточном минимуме в субъекте Российской Федерации» 52

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ

Игнатенко В.В. Исследование финансовой деятельности государства в административно-правовом аспекте 57

Сведения об авторах 60

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»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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 24.08.2010. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

Л.С. Гетьман

Правовое регулирование субъектами Российской Федерации документального оформления процедуры выдвижения кандидатов избирательным объединением: подходы и основные проблемы

Законодательство о выборах устанавливает правила совершения избирательных действий и процедур. При этом предусматривается соответствующее документальное оформление результатов таких действий, которое рассматривается законодательством о выборах в качестве обязательного и необходимого. Одним из признаков избирательного процесса в научной литературе называется его документированность: «Избирательный процесс представляет собой документированную деятельность, промежуточные и окончательные итоги которой оформляются правовыми актами» [1]. Такими правовыми актами являются избирательные документы. Избирательный документ представляет собой изготавливаемый субъектами избирательного процесса и (или) адресуемый им официальный юридический документ, за которым государство в соответствии с законодательством о выборах признает существенное юридическое значение для организации и проведения выборов. Осуществляя характеристику избирательного документа, следует отметить, что он является отраслевой разновидностью общетеоретического понятия «индивидуальный правовой акт». В избирательном процессе индивидуальные правовые акты имеют преимущественно форму акта-документа.

Стадия выдвижения кандидатов, списков кандидатов характеризуется для кандидата, избирательного объединения участием в избирательных процедурах и совершением избирательных действий, направленных на выполнение формальных требований закона. На стадии выдвижения кандидатов пассивное избирательное право в первую очередь реализуется посредством таких избирательных документов, как: документы, содержащие достоверные сведения о кандидате, позволяющие удостовериться, не имеется ли у кандидата ограничений пассивного избирательного права; документы, содержащие сведения о поддержке его кандидатуры избирательным объединением.

Согласно п. 1 ст. 35 Федерального закона от 12 июля 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [2] (далее — Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав) избирательное объединение вправе выдвигать кандидатов, списки кандидатов. При этом в одномандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть одного кандидата, в многомандатном — кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащих замещению в этом округе. В едином избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть один список кандидатов. Таким образом, выдвижение кандидата избирательным объединением может быть осуществлено либо непосредственно, либо в составе списка кандидатов.

Субъекты Российской Федерации имеют собственное избирательное законодательство, на основе которого проводятся выборы в их законодательные (представительные) органы государственной власти и обеспечиваются избирательные права граждан применительно к указанному уровню выборов. В случае использования на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации сме-

шанной избирательной системы о выдвижении избирательным объединением кандидатов и списков кандидатов уведомляются разные избирательные комиссии. В отношении кандидата, выдвинутого по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, уведомляется соответствующая окружная избирательная комиссия; в отношении кандидатов в составе списка кандидатов по единому избирательному округу — избирательная комиссия субъекта Российской Федерации.

Анализ региональных законов о выборах* позволил выделить следующие подходы к правовому регулированию субъектами Российской Федерации документального оформления процедуры непосредственного выдвижения кандидатов избирательным объединением:

— кандидат, выдвигаемый избирательным объединением в одномандатном (многомандатном) избирательном округе, непосредственно представляет в соответствующую (окружную) избирательную комиссию документы, подтверждающие его личность и биографические данные, а также документы, связанные с его выдвижением избирательным объединением [3];

— порядок документального подтверждения выдвижения избирательным объединением кандидатов в одномандатных (многомандатных) избирательных округах усложняется посредством возложения на избирательное объединение обязанности создать и представить в избирательную комиссию такой дополнительный избирательный документ, как список кандидатов, выдвинутых избирательным объединением по одномандатным (многомандатным) избирательным округам.

В рамках второго из отмеченных подходов субъектами Российской Федерации используются следующие варианты правового регулирования.

Некоторые субъекты Российской Федерации, устанавливая обязанность избирательного объединения создать список кандидатов, выдвинутых избирательным объединением по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, не предусматривают процедуру его заверения и не ставят реализацию права кандидата, выдвинутого избирательным объединением, на представление документов в окружную избирательную комиссию в зависимость от результатов процедуры заверения указанного избирательного документа [4]. Полагаем, что список кандидатов, выдвинутых избирательным объединением по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, направляется в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации с целью информирования указанной вышестоящей избирательной комиссии о выдвинутых на соответствующих выборах кандидатах. Таким образом, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации располагает официальной сводной информацией о претендентах на вакантные депутатские мандаты, о выдвижении которых в установленном законом порядке уведомляются нижестоящие избирательные комиссии.

Как правило, субъектами Российской Федерации не предъявляется требование представить в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации одновременно с указанным списком какие-либо дополнительные документы. Однако, согласно ч. 3 ст. 31 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 19 июня 2009 г. № 51-ЗАО «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа», к списку выдвинутых по одномандатным избирательным округам кандидатов прилагается решение избирательного объединения о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам, нотариально удостоверенная копия устава избирательного объединения и документа, подтверждающего регистрацию этого избирательного объединения, заявления кандидатов о согласии баллотироваться, а также документ, подтверждающий согласование выдвижения списка кандидатов с вышестоящим органом политической партии (в случае, если требование о согласовании выдвижения списка кандидатов содержится в уставе политической партии).

В связи с рассмотрением отмеченного варианта правового регулирования следует обратить внимание на использование в законодательстве субъектов Российской Федерации иного наименования документа, содержащего информацию о выдвинутых избирательным объединением по одномандатным (многомандатным) избирательным округам кандидатах. Так, в Законе Ростовской области от 11 июля 2006 г. № 515-ЗС «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области» предусматривается создание такого документа, как перечень кандидатов, выдвинутых избирательных объединением по одномандат-

* Тексты законодательных актов субъектов Российской Федерации исследовались с использованием СПС «КонсультантПлюс».

ным избирательным округам (ч. 7 ст. 22). Указанный документ представляется избирательным объединением в Избирательную комиссию Ростовской области в соответствии с формой, установленной указанной комиссией.

Как показала практика регионального законотворчества, абсолютное большинство субъектов Российской Федерации усложняют процедуру документационного подтверждения выдвижения избирательным объединением кандидата в одномандатном (многомандатном) избирательном округе посредством установления дополнительных императивных требований к представлению списка кандидатов, выдвинутых избирательным объединением по одномандатным (многомандатным) избирательным округам. В частности, указанный вариант правового регулирования используется в следующих субъектах Российской Федерации: республиках Адыгея [5], Башкортостан [6], Карелия [7], Марий Эл [8], Мордовия [9], Ставропольском [10], Хабаровском[11] краях, Астраханской [12], Волгоградской [13], Ивановской [14], Курской [15], Ленинградской [16], Липецкой [17], Магаданской [18], Мурманской [19], Новгородской [20], Новосибирской [21], Оренбургской [22], Пензенской [23], Псковской [24], Рязанской [25], Сахалинской [26], Тамбовской [27], Тюменской [28] областях, городе Москве [29].

При этом считаем возможным выделить следующие стадии в рамках процедуры непосредственного выдвижения кандидата избирательным объединением. Список кандидатов, выдвинутых избирательным объединением по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, представляется в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации одновременно с определенным пакетом документов. Предъявляются требования к содержанию списка выдвинутых по одномандатных (многомандатным) избирательным округам кандидатов*. В качестве документов, которые должны быть приложены к рассматриваемому списку кандидатов, законодательство субъектов Российской Федерации называет следующие избирательные документы:

— документы, содержащие юридически значимую для целей организации и проведения выборов информацию об избирательном объединении, выдвинувшем данный список (заверенная копия документа, подтверждающего факт внесения записи об избирательном объединении в Единый государственный реестр юридических лиц; заверенная копия устава);

— решение (решения) съезда (конференции, собрания) избирательного объединения о выдвижении списка;

— документы, подтверждающие назначение избирательным объединением уполномоченных представителей и их полномочия (список уполномоченных представителей избирательного объединения; нотариально оформленные доверенности уполномоченных представителей избирательного объединения по финансовым вопросам);

— документы, удостоверяющие волеизъявление кандидата на участие в избирательной кампании (заявление каждого из выдвинутых по одномандатному (многомандатному) избирательным округам кандидатов с приложением соответствующих документов, подтверждающих сведения, указанные в данном заявлении).

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации осуществляет в установленный срок заверение списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, или отказывает в заверении по основаниям, указанным в законе о выборах субъекта Российской Федерации. Заверенная копия списка либо мотивированное решение об отказе в выдаче такой копии выдается соответствующей избирательной комиссией представителю избирательного объединения.

Анализ законов о выборах субъектов Российской Федерации показал, что основаниями для отказа избирательному объединению в выдаче заверенных копий списков кандидатов являются отсутствие документов, неполный набор либо ненадлежащее оформление документов, представление которых требуется одновременно со списком, а также нарушение порядка выдвижения кандидатов, установленного федеральным законодательством и соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

* В частности, в законах о выборах субъектов Российской Федерации указывается, то данный документ должен содержать: наименование и номер избирательного округа, в котором будет баллотироваться каждый кандидат; фамилию, имя, отчество, дату рождения, образование, наименование субъекта Российской Федерации, район, город, иной населенный пункт, где находится место жительства, основное место работы или службы и занимаемая должность каждого кандидата, сведения о судимости, принадлежность не более чем к одному зарегистрированному не позднее чем за один год до дня голосования общественному объединению и статус в нем.

Только после осуществления описанной выше процедуры представления в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации дополнительного документа, содержащего сводную информацию о кандидатах, выдвинутых избирательным объединением по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, и его заверения указанным государственным органом, кандидат, выдвинутый избирательным объединением в соответствующем округе, может подавать в окружную избирательную комиссию заявление о согласии баллотироваться по одномандатному (многомандатному) округу с приложением требуемых документов. На данного кандидата может возлагаться также обязанность представить в окружную избирательную комиссию заверенную избирательной комиссией субъекта Российской Федерации копию списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным (многомандатным) избирательным округам [30], либо право представить указанный документ [31]. При этом наблюдается закономерность: в случае возложения на кандидата обязанности представить в окружную избирательную комиссию копию списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, соответствующий закон о выборах субъекта Российской Федерации не требует от избирательной комиссии субъекта Российской Федерации направить копии заверенного ею списка в окружные избирательные комиссии. Однако встречается закрепление в законе о выборах субъекта Российской Федерации как обязанности избирательной комиссии субъекта Российской Федерации направить в окружные избирательные комиссии копии заверенного списка кандидатов, выдвинутых избирательным объединением по одномандатным избирательным округам, так и установление требования, адресованного кандидату, выдвинутому по одномандатному избирательному округу, представить в соответствующую избирательную комиссию заверенную копию списка кандидатов [32].

Заслуживает внимания опыт Орловской и Свердловской областей в рассматриваемой сфере. Например, согласно ст. 25 Закона Орловской области от 13 октября 2006 г. № 621-ОЗ «О выборах депутатов Орловского областного Совета народных депутатов», требуется создание такого документа, как перечень выдвинутых по одномандатным избирательным округам кандидатов. Согласно п. 5 ст. 47 Закона Свердловской области от 29 апреля 2003 г. № 10-ОЗ «Избирательный кодекс Свердловской области» на избирательное объединение возлагается обязанность представить в Избирательную комиссию Свердловской области такой документ, как сведения о кандидатах, выдвинутых избирательным объединением по одномандатным или многомандатным избирательным округам. Фактически указанные документы имеют то же значение, что и предусматриваемый другими субъектами Российской Федерации список кандидатов, выдвинутых по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, и проходят через ту же процедуру заверения. Однако, как представляется, указанные альтернативные наименования являются более предпочтительными, так как их использование исключает текстуальное смешение данного документа со списком кандидатов, выдвигаемым в едином избирательном округе.

Отмеченный вариант правового регулирования документационного подтверждения выдвижения кандидата в одномандатном (многомандатном) избирательном округе характеризуется наличием фактического двойного уведомления о выдвижении такого кандидата, сопровождаемого представлением полного пакета документов как в вышестоящую избирательную комиссию, организующую выборы, так и в избирательную комиссию, наделенную полномочиями регистрировать кандидатов, выдвигаемых в одномандатных (многомандатных) избирательных округах. При этом реализация пассивного избирательного права кандидатом, выдвигаемым непосредственно избирательным объединением, ставится в зависимость от заверения документа, содержащего сведения обо всех кандидатах, выдвинутых избирательным объединением в одномандатных (многомандатных) избирательных округах. Думается, что в рассматриваемом случае содержание избирательной процедуры непосредственного выдвижения кандидата избирательным объединением в одномандатном (многомандатном) избирательном округе нивелирует смысл непосредственного выдвижения.

Таким образом, непосредственное выдвижение кандидата также осуществляется в составе списка кандидатов. При этом список кандидатов, выдвинутых избирательным объединением в одномандатном (многомандатном) избирательном округе, рассматривается законами как единый документ. Это под-

тверждается положениями региональных законов о выборах, предусматривающими запрет на внесение изменений в состав данного списка и в порядок размещения в нем кандидатов, за исключением изменений, вызванных выбытием (в том числе исключением) кандидатов [33].

Законность установления правовым актом субъекта Российской Федерации зависимости представления кандидатом в окружную избирательную комиссию документов о его выдвижении избирательным объединением в одномандатном избирательном округе от заверения списка кандидатов, выдвинутых тем же объединением, стала предметом рассмотрения Верховного Суда Российской Федерации [34]. Решением окружной избирательной комиссии кандидату было отказано в приеме документов об уведомлении о его выдвижении региональным отделением Коммунистической партии России кандидатом в депутаты Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. Мотивом принятия такого решения послужило наличие постановления Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа об отказе в заверении выдвинутого списка кандидатов по одномандатным округам.

Верховный Суд Российской Федерации отметил, что избирательное объединение вправе выдвинуть кандидатов по одномандатным избирательным округам непосредственно и список кандидатов по единому избирательному округу. Выдвижение избирательным объединением списка кандидатов по одномандатным избирательным округам Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав не предусматривает. Таким образом, установленная Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 19 июня 2009 г. № 51-ЗАО «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа» в ранее действовавшей редакции зависимость представления кандидатом в окружную избирательную комиссию документов о его выдвижении избирательным объединением в одномандатном избирательном округе от заверения списка кандидатов, выдвинутых тем же избирательным объединением по одномандатным избирательным округам, не может рассматриваться в качестве дополнительной гарантии прав граждан быть избранными в органы государственной власти. После приведенного решения высшей судебной инстанции в системе судов общей юрисдикции в соответствующий закон Ямало-Ненецкого автономного округа были внесены изменения, отменившие процедуру заверения списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам. Однако в законодательстве о выборах большинства субъектов Российской Федерации аналогичные избирательно-правовые нормы остались.

Права избирать и быть избранными, закрепленные в ст. 32 Конституции Российской Федерации [35], могут реализовываться поразному, с использованием различных избирательных процедур. В научной литературе утверждается, что применение субъектами Российской Федерации различных подходов в регулировании тех или иных избирательных процедур не означает какого-либо умаления степени защиты конституционных прав граждан избирать и быть избранными [36]. Однако, как представляется, применяемые субъектами Российской Федерации подходы к правовому регулированию избирательных правоотношений, в том числе к документальному оформлению их результатов, должны оцениваться юридической наукой с точки зрения их законности и целесообразности. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, законодатель субъекта Российской Федерации не вправе вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод и тем более устанавливать такие процедуры и условия, которые затрагивают само существо права на свободные выборы [37]. С учетом изложенной аргументации предусмотренная во многих субъектах Российской Федерации усложненная процедура документального оформления непосредственного выдвижения кандидата избирательным объединением может быть поставлена под сомнение с точки зрения ее целесообразности.

До недавнего времени критикуемый нами подход к правовому регулированию непосредственного выдвижения кандидата избирательным объединением не имел правовой основы на федеральном уровне. Данный вариант регламентации документирования непосредственного выдвижения кандидатов субъекты Российской Федерации заимствовали из утратившего силу Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 40) [38]. Однако в настоящее время в связи с переходом на федеральном уровне полностью на пропорциональную избирательную систему при вы-

борах депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, указанный вариант правового регулирования утратил силу.

Однако в Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав Федеральным законом от 1 июля 2010 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [39] были внесены изменения, делающие законным критикуемый нами подход к правовому регулированию непосредственного выдвижения кандидата избирательным объединением.

Таким образом, в настоящее время на федеральном уровне предусматривается, что законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено выдвижение избирательным объединением кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, в котором определяется, по какому одномандатному (многомандатному) избирательному округу выдвигается каждый кандидат (п. 1.1 ст. 35 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав). В этом случае законом субъекта Российской Федерации также может быть предусмотрено заверение списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам организующей выборы избирательной комиссией.

Однако закрепление порядка документального оформления непосредственного выдвижения кандидата избирательным объединением по одномандатному (многомандатному) избирательному округу не должно приводить к установлению обременительного ограничения реализации пассивного избирательного права. В случае выбора региональным законодателем варианта правового регулирования, при котором осуществляется уведомление избирательным объединением вышестоящей избирательной комиссии о выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, считаем наиболее предпочтительным использование наименования «перечень кандидатов, выдвинутых избирательным объединением по одномандатным (многомандатным) избирательным округам» для соответствующего документа, содержащего информацию о выдвинутых кандидатах. При этом нецелесообразно устанавливать процедуру заверения данного документа, а право кандидата, выдвинутого избирательным объединением непосредственно, не следует ставить в зависимость от прохождения процедуры такого заверения.

---

1. *Корчиго Е.В.* Актуальные вопросы теории избирательного процесса в России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 31.

2. СЗ РФ. 2002. № 24, ст. 429.

3. См., например: ст. 25 и 27 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 12 июля 2006 г. № 46-РЗ «О выборах депутатов Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики»; ст. 26 Закона Республики Тыва от 23 июня 2006 г. № 1869 ВХ-1 «О выборах депутатов Законодательной палаты Великого Хурала Республики Тыва»; ст. 29 Закона Республики Хакасия от 1 июля 2003 г. № 43 «О выборах депутатов Верховного Совета Республики Хакасия»; ст. 13 (3) Закона Республики Коми от 7 июля 2006 г. № 65-РЗ «О выборах, референдумах и опросе в Республике Коми»; ст. 24 и 26 Закона Омской области от 7 июля 2003 г. № 455-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Омской области»; ст. 24 Закона Самарской области от 10 июля 2003 г. № 64-ГД «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы»; ст. 39 Закона Ульяновской области от 3 апреля 2007 г. № 29-ЗО «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ульяновской области».

4. См., например: ст. 37 Закона Нижегородской области от 25 ноября 2005 г. № 187-З «О выборах депутатов Законодательного Собрания Нижегородской области»; ст. 32 Закона Томской области от 12 июля 2006 г. № 147-ОЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Томской области»; ч. 3 ст. 31 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 19 июня 2009 г. № 51-ЗАО «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа».

5. См. ст. 38 Закона Республики Адыгея от 4 августа 2005 г. № 351 «О выборах депутатов Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея».

6. См. ст. 46 Кодекса Республики Башкортостан о выборах от 6 декабря 2006 г. № 380-з.

7. См. ст. 32 Закона Республики Карелия от 26 июня 2003 г. № 581-ЗРК «О выборах депутатов Законодательного Собрания Республики Карелия».

8. См. ст. 36 Закона Республики Марий Эл от 2 декабря 2008 г. № 72-З «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Марий Эл».

9. См. ст. 38 Закона Республики Мордовия от 27 июня 2006 г. № 41-З «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Мордовия».

10. См. ст. 17 Закона Ставропольского края от 27 июля 2006 г. № 68-кз «О выборах депутатов Государственной Думы Ставропольского края».

11. См. ст. 45 Закона Хабаровского края от 26 ноября 2003 г. № 154 «Избирательный кодекс Хабаровского края».

12. См. ст. 51 Закона Астраханской области от 5 июня 2006 г. № 24/2006-ОЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Астраханской области».

13. См. ст. 24 Закона Волгоградской области от 25 октября 2008 г. № 1751-ОД «О выборах депутатов Волгоградской областной Думы».

14. См. ст. 26 Закона Ивановской области от 27 июня 2003 г. № 60-ОЗ «О выборах».

15. См. ст. 39 Закона Курской области от 10 июня 2003 г. № 29-ЗКО «Избирательный кодекс Курской области».

16. См. ст. 21 Закона Ленинградской области от 1 августа 2006 г. № 77-оз «О выборах депутатов Законодательного собрания Ленинградской области».

17. См. ст. 41 Закона Липецкой области от 2 июня 2006 г. № 298-ОЗ «О выборах депутатов Липецкого областного Совета депутатов».

18. См. ст. 14 Закона Магаданской области от 26 марта 2007 г. № 829-ОЗ «О выборах депутатов Магаданской областной Думы».

19. См. ст. 40 Закона Мурманской области от 3 июля 2006 г. № 772-01-ЗМО «О выборах депутатов Мурманской областной Думы».

20. См. ст. 27 Закона Новгородской области от 2 июля 2007 г. № 122-ОЗ «О выборах депутатов Новгородской областной Думы».

21. См. ст. 37 Закона Новосибирской области от 15 февраля 2007 г. № 87-ОЗ «О выборах депутатов Новосибирского областного Совета депутатов».

22. См. ст. 34 Закона Оренбургской области от 16 ноября 2005 г. № 2711/469-III-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области».

23. См. ст. 36 Закона Пензенской области от 22 декабря 2005 г. № 949 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Пензенской области».

24. См. ст. 32 Закона Псковской области от 1 августа 2003 г. № 295-оз «Избирательный кодекс Псковской области».

25. См. ст. 38 Закона Рязанской области от 30 июля 2009 г. № 85-ОЗ «О выборах депутатов Рязанской областной Думы».

26. См. ст. 24 Закона Сахалинской области от 10 апреля 2008 г. № 22-ЗО «О выборах депутатов Сахалинской областной Думы».

27. См. ст. 35 Закона Тамбовской области от 5 сентября 2005 г. № 355-З «О выборах депутатов Тамбовской областной Думы».

28. См. ст. 37 Закона Тюменской области от 3 июня 2003 г. № 139 «Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области».

29. См. ст. 33 Закона города Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 «Избирательный кодекс города Москвы».

30. См., например: ч. 10 ст. 37 Закона Новосибирской области «О выборах депутатов Новосибирского областного Совета депутатов»; п. 2 ч. 11 ст. 34 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области»; ч. 10 ст. 36 Закона Пензенской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Пензенской области».

31. См., например: п. 14 ст. 14 Закона Магаданской области «О выборах депутатов Магаданской областной Думы»; п. 10 ст. 40 Закона Мурманской области «О выборах депутатов Мурманской областной Думы».

32. См., например: ч. 10 и 11 ст. 36 Закона Тамбовской области «О выборах депутатов Тамбовской областной Думы»; ч. 9 и 10 ст. 26 Закона Еврейской автономной области от 29 марта 2006 г. № 662-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Еврейской автономной области».

33. См., например: ч. 10 ст. 32 Закона Республики Карелия «О выборах депутатов Законодательного Собрания Республики Карелия»; п. 6 ст. 17 Закона Ставропольского края «О выборах депутатов Государственной Думы Ставропольского края»; ч. 7 ст. 21 Закона Ленинградской области «О выборах

депутатов Законодательного собрания Ленинградской области»; ч. 9 ст. 37 Закона Новосибирской области «О выборах депутатов Новосибирского областного Совета депутатов».

34. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2010 г. по делу № 70-Г10-2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

35. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4, ст. 445.

36. *Постников А.Е.* Актуальные направления развития избирательного законодательства // Журн. рос. права. 2004. № 2. С. 4.

37. По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 г. № 4-П // СЗ РФ. 2008. № 11, ч. 2, ст. 1073.

38. СЗ РФ. 1999. № 26, ст. 3178.

39. Там же. 2010. № 27, ст. 3417.

С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

О правовом регулировании ограничений и запретов, связанных с замещением государственных должностей субъекта Российской Федерации

Одним из важнейших элементов статуса лица, замещающего государственную (муниципальную) должность или должность публичной службы, являются ограничения, связанные с осуществлением государственно-властных полномочий. В родственном правовом институте трудового права — статусе работника аналогичных элементов нет, он включает в себя лишь права и обязанности. Такая специфика правового статуса чиновника объясняется особенностями его деятельности.

Осуществляя свои должностные обязанности, лицо, наделенное властью, одновременно реализует полномочия того или иного публичного образования, публичного органа власти. От имени государства или муниципального образования, основываясь на их авторитете, должностное лицо распоряжается организационными, материальными и финансовыми ресурсами, являющимися общим достоянием народа. Разумеется, что подобное положение может стать основанием для злоупотреблений, для чего и вводятся правовые запреты, направленные на ограничение прав должностного лица.

Как отмечал еще в XIX в. А.Д. Градовский, «нахождение на службе сопряжено с ограничением некоторых частных прав. Ограничения эти вытекают главным образом из того соображения, что власть, сопряженная с должностью, не должна быть обращаема в средство извлечения каких-либо частных выгод и что должностное лицо должно поставить себя выше всяких подозрений в этом отношении» [1]. Ограничения и запреты, связанные с замещением публичных должностей, также имеют своей целью обеспечить высокий моральный облик должностного лица [2].

Применительно к лицам, замещающим государственные должности, запреты и ограничения имеют еще большее значение, нежели в отношении государственных или муниципальных служащих. Федеральный закон «О системе государственной службы» [3] определяет государственные должности как должности, устанавливаемые для непосредственного исполнения полномочий государственных органов (ст. 1). Наделение полномочиями по такой должности облекает гражданина значительной властью. Подавляющее большинство государственных должностей являются высшими. Соответственно лица, их замещающие, не находятся в дисциплинарной подчиненности кому-либо другому. Пределы усмотрения этого должностного лица достаточно широки, поэтому общество ждет от него осознанного и ответственного отношения к осуществлению своих полномочий. Именно такие лица должны быть связаны узами публично-правовых отношений службы и верности*.

Вместе с тем запреты и ограничения, связанные с замещением государственных должностей субъектов Российской Федерации, регулируются в законодательстве весьма хаотично. Комплексное правовое регулирование государственных должностей как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации в федеральном законодательстве отсутствует. Специальные федеральные законы предусматривают отдельные государственные должности и элементы их статуса. Так, предусмотрены следующие государственные должности субъекта Российской Федерации: депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий деятельность на постоянной основе, мировой судья субъекта Российской Федерации, председатель, заместитель председателя и секретарь избирательной комиссии субъекта Россий-

* Согласно п. 4 ст. 33 Основного закона Федеративной Республики Германия осуществление властных полномочий на постоянной основе, как правило, возлагается на состоящих в публично-правовых отношениях государственных служащих, связанных верностью служебному долгу [4].

ской Федерации, член избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или территориальной избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, работающий на профессиональной основе*. Каждый из федеральных законов, определяющих названные государственные должности, устанавливает отдельный перечень ограничений. В то же время субъекты Российской Федерации, как правило, принимают комплексные законы, определяющие основы статуса лиц, замещающих государственные должности субъекта.

Региональные законы, посвященные вопросам статуса лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, чрезвычайно разнородны, в том числе в части регулирования ограничений и запретов. Они принимались в разное время, имеют разный предмет регулирования, поэтому единый подход к пониманию элементов статуса лиц, замещающих государственные должности, отсутствует. Зачастую ограничения и запреты, связанные с замещением государственных должностей субъекта Российской Федерации, в региональных законах содержательно не регулируются. Так, некоторые законы, несмотря на то, что обозначенный ими предмет регулирования охватывает полностью статус лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, не предусматривают ни прав, ни обязанностей, ни ограничений для этих лиц, отсылая к законодательству [6]. Другие региональные законы, не закрепляя содержательных правил, дают отсылку к конкретным законам, которыми установлены ограничения и запреты. Например, в законе Кировской области [7] ограничения разделены на группы (ст. 5). Определено, что на лиц, замещающих государственные должности в Законодательном Собрании Кировской области, распространяются ограничения, установленные Законом Кировской области «О статусе депутата Законодательного Собрания Кировской области» [8], на лиц, замещающих иные государственные должности Кировской области, — ограничения, установленные для членов Правительства Российской Федерации. Содержится также общая отсылка к законодательству, устанавливающему иные ограничения. Схожее правовое регулирование присутствует и в других законах субъектов Российской Федерации [9].

Одновременно встречается практика подробного регулирования рассматриваемого вопроса, когда закон субъекта Российской Федерации устанавливает конкретный перечень правоограничений. Проанализировав их, можно сделать вывод, что в таких законах субъектов Российской Федерации используется три основных подхода к регулированию правоограничений, связанных с замещением государственных должностей субъекта Российской Федерации:

1) устанавливаются только ограничения, связанные с замещением государственных должностей субъектов Российской Федерации, но не предусматривается существование запретов [10];

2) устанавливаются ограничения и запреты, но их содержание при этом не разграничивается. При таком подходе слова «запреты» и «ограничения» используются только в названии статьи, а в тексте статьи используются слова «не вправе» или «не могут» [11];

3) устанавливаются различные по содержанию перечень ограничений и перечень запретов [12].

Столь существенное расхождение в терминологии и понимании категорий «ограничения» и «запреты» объясняется неоднозначностью их трактовки в законодательстве о государственной службе. Институт государственной должности отделился от института государственного служащего только после принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», в силу чего он еще не полностью сформировался и в значительной степени заимствует элементы государственной службы. А в рамках этого законодательства до 2004 г. устанавливались только ограничения*, связанные с замещением должностей государственной службы. Впервые разграничение ограничений и запретов применительно к статусу государственного служащего было установлено Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О госу-

* Государственные должности субъекта Российской Федерации также установлены Перечнем типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 г. № 1381 [5]. Однако природа указанного перечня четко не определена, поэтому сделать вывод о том, насколько обязательны установленные им должности, пока трудно.

* Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» предусматривал только ограничения для государственных гражданских служащих (ст. 11).

дарственной гражданской службе Российской Федерации» [13]. После этого в одних законах субъектов Российской Федерации о государственных должностях сохранилась прежняя терминология (предусматривались только ограничения), в других была заимствована конструкция запретов и ограничений, установленных для государственных гражданских служащих.

Такая разнородность в региональных законах усугубляется неоднозначностью и противоречивостью федерального законодательства. Предусматривая определенную государственную должность субъекта Российской Федерации, федеральный закон одновременно закрепляет ряд правовых запретов, связанных с ее замещением, однако они практически не именуются ни ограничениями, ни запретами.

Так, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [14] устанавливает ряд юридических фактов, при наличии которых лицо не может быть членом избирательной комиссии с правом решающего голоса (п. 1 ст. 29). Дополнительно в отношении членов избирательных комиссий, осуществляющих свою деятельность на постоянной (штатной) основе, указывается, какие должности они не могут замещать и какой деятельностью не могут заниматься (п. 15 ст. 29). Наконец, п. 15[1] ст. 29 данного Федерального закона устанавливается, что члену избирательной комиссии, работающему в комиссии на постоянной (штатной) основе, запрещается совершать определенные действия, входить в определенные структуры. Все эти три группы правоограничений никак не обозначены. Только в п. 15[1] используется слово «запрещается», в иных случаях непонятно о чем идет речь: об ограничениях, условиях или запретах.

Если же сравнить перечень правоограничений, установленных для лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации в избирательных комиссиях, с перечнем ограничений и запретов, установленных для государственных гражданских служащих, можно сделать вывод, что деление на запреты и ограничения в целом существует. Большинство ограничений, предусмотренных для государственных гражданских служащих, нашли отражение в ч. 1 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В то время как запреты предусмотрены лишь для членов избирательных комиссий, осуществляющих свою деятельность на постоянной основе (п. 15 и 15[1] ст. 29).

Вместе с тем запрет совмещать статус члена избирательной комиссии с замещением отдельных государственных должностей и должностей государственной службы предусмотрен и в рамках п. 1 ст. 29: членом избирательной комиссии с правом решающего голоса не может быть депутат законодательного органа субъекта Российской Федерации, выборные должностные лица, а также высшие должностные лица субъекта Российской Федерации, судьи, прокуроры (подп. «г»—«е»). По общей логике статьи такие запреты должны содержаться в п. 15 или 15[1] в качестве запретов, а не ограничений. Более того, они там и содержатся, поскольку п. 15 запрещает должностным лицам избирательных комиссий замещать другие должности в органах государственной власти, иных государственных органах. Такое «двойное» запрещение объясняется разницей в статусе членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, работающих на профессиональной основе, и членов комиссий, осуществляющих свои полномочия без отрыва от основного вида деятельности. Однако ситуацию с запретами и ограничениями это регулирование лишь осложняет.

Особенности имеет и статус выборных должностных лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации. Требования к подобным лицам, ограничивающие возможность замещения должностей, установлены ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в качестве ограничений пассивного избирательного права. Одновременно эта же статья устанавливает ряд запретов для выборных лиц, работающих на профессиональной основе (п. 9). Применительно к депутатам законодательного органа субъекта Российской Федерации запреты детализированы в ст. 12 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [15], но названы они ограничениями, связанными с депутатской деятельностью.

Путаница в терминологии, используемой применительно к установлению правоограни-

чений, связанных с замещением государственных должностей субъектов Российской Федерации, усугубилась после введения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» ст. 21. Данной статьей установлено, что на лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, за исключением депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и мировых судей, распространяются ограничения, установленные для членов Правительства Российской Федерации (п. 2).

Как указывалось выше, применительно к статусу лиц, замещающих должности депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации, также устанавливаются ограничения. В отношение же мировых судей субъектов Российской Федерации действуют правила, регулирующие статус судей. В соответствии со ст. 3 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» [16] к судьям устанавливаются не запреты или ограничения, а требования.

Таким образом, в действующем федеральном законодательстве, регулирующем правоограничения, связанные с замещением государственных должностей субъектов Российской Федерации, используются термины «ограничения» и «требования», а также слова «не вправе», «не могут», «запрещается».

Представляется, что в целях единообразного регулирования правоограничений, связанных с замещением государственных должностей субъектов Российской Федерации, следует определить, существует ли необходимость в установлении применительно к таким лицам ограничений и запретов и в чем заключается разница между этими двумя категориями.

Вводя конструкцию запретов и ограничений как элементов статуса государственного гражданского служащего, федеральный закон не установил их легальных дефиниций. В русском языке слова «запрет» и «запретить» означают «не позволить чего-либо сделать» [17], тогда как «ограничение» и «ограничить» — «стеснять определенными условиями, поставить в какие-нибудь рамки, границы» [18]. Применительно к специальному правовому статусу этимологическое значение этих слов тождественно. Однако Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» наполняет их различным содержанием.

Исходя из положений ст. 16 данного Федерального закона, ограничения, установленные для государственного гражданского служащего, можно определить как установленный законодательством перечень императивных условий, при которых лицо не может быть принято на государственную гражданскую службу или не может замещать должность государственной гражданской службы [19]. Это прежде всего обстоятельства «человеческого фактора» — болезнь, недееспособность, осуждение к наказанию и т. д.

Запреты, в свою очередь, являются императивным перечнем деяний, признаваемых несовместимыми с положением государственного гражданского служащего, наносящих существенный ущерб служебным и иным административным отношениям [20]. В качестве запретов закреплены те меры, которые ограничивают свободу гражданина Российской Федерации в занятии различными видами деятельности или совершении определенных видов действий на период замещения должности государственной гражданской службы: занятие иной деятельностью, приносящей доходы, вхождения в состав определенных организаций или органов организаций и т. п. Эта группа обстоятельств также может быть основанием расторжения служебного контракта (п. 14 ст. 33), но не может быть основанием для отказа в приеме на государственную службу. Если подобные обстоятельства присутствуют, а гражданин поступает на государственную службу, он лишь будет обязан устранить эти обстоятельства (передать ценные бумаги или имущество в доверительное управление, прекратить предпринимательскую или иную несовместимую со статусом государственного служащего деятельность и т. д.).

Сама концепция разделения этих видов обстоятельств логична и правильна с точки зрения механизма правового регулирования, но избранный подход характеристики их различия — использование разных по звучанию, но одинаковых по сути терминов — не вызывает одобрения. Конечно, применительно к мерам, ограничивающим право поступления на государственную гражданскую службу, трудно применить термин «запрет». Отсутствие гражданства Российской Федерации или наличие гражданства другого государства, признание недееспособным и т. п. — это не запреты, а

объективные жизненные обстоятельства. Однако ко всем запретам, предусмотренным ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», может быть применен термин «ограничения» (что и сделано применительно к статусу депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации).

Дело не в терминологическом различии, а в совершенно разной правовой природе запретов и ограничений: они занимают разное место в правовой конструкции нормы. Ограничения выступают элементами альтернативной гипотезы — юридическим фактом, при наличии которого замещение государственной должности становится невозможным. Условно это правило можно сформулировать следующим образом: «Если в отношении лица имеются следующие обстоятельства... то оно не может замещать должность государственной гражданской службы». Тогда как запреты выступают элементом альтернативной диспозиции, содержащей правила поведения для лиц, замещающих государственные должности. Отступление от такого правила поведения уже является правонарушением, в смысле этого отрешение от должности выступает мерой юридической ответственности.

Идеальную конструкцию этой нормы можно изложить следующим образом: «Лицо, замещающее должность государственной гражданской службы, не может... в противном случае служебный контракт подлежит расторжению». Прекращение же полномочий в связи с появлением одного из ограничений юридической ответственностью не является, да и вообще мерой принуждения может не быть (может ли идти речь о принуждении, если полномочия лица прекращены в связи с признанием его недееспособным, приобретением гражданства иностранного государства?). В этом плане крайне неудачным представляется то, что федеральный законодатель включил в ограничения, связанные с государственной службой, такой юридический факт, как представление заведомо ложных сведений или подложных документов. Данное обстоятельство является нарушением позитивной обязанности лица сообщать верные сведения и является лишь основанием расторжения служебного контракта, но не основанием для отказа кандидату на должность государственной службы. Если подлог выявляется до принятия лица на службу, то контракт не должен заключаться не в силу правонарушения, а в силу несоответствия лица требованиям, предъявляемым к кандидатам на эту должность, которое правонарушитель и пытался скрыть подлогом и предоставлением ложных сведений.

В этом плане ограничения, установленные ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», правильнее было бы называть обстоятельствами, препятствующими замещению должностей государственной гражданской службы.

Обстоятельства, препятствующие замещению государственных должностей, могут быть как позитивными (наличие гражданства иностранного государства), так и негативными (отсутствие гражданства Российской Федерации). Более того, в одном случае указанные обстоятельства выступают как позитивный юридический факт, а в другом — как негативный. Например, при поступлении на государственную гражданскую службу необходимо наличие гражданства Российской Федерации (это позитивный юридический факт в фактическом составе), тогда как при регулировании прекращения служебного контракта гражданство Российской Федерации выступает как негативный юридический факт, т. е. расторжение контракта связывается с его отсутствием (утратой). При этом запреты всегда носят негативный характер: они указывают на те направления деятельности, которые субъект совершать не должен. Именно такой характер пассивной обязанности и обусловливает применение термина «запрет» к тем нормам, которые формулируются через слова «не может» или «не вправе».

Таким образом, можно называть эти два разнородных вида мер, связанных с замещением должностей государственной гражданской службы, ограничениями, где запреты будут выступать одним из видов, а обстоятельства, препятствующие замещению указанных должностей, — другим. При этом установление обоих видов ограничений является необходимым. Обстоятельства, препятствующие замещение должностей государственной гражданской службы, с одной стороны, выступают требованиями к кандидатам на такие должности, с другой — являются основаниями для досрочного расторжения служебного контракта. Запреты же являются тем необходимым ущемлением в правах государственного служащего, которое на время пребывания его в должности предотвращает возможность злоупотребления служебным положением и

обеспечивает его высокий моральный облик.

Эта же конструкция должна быть применена к лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации. Природа государственной должности требует как введения особых требований для кандидатов, претендующих на ее замещение, так и запретов. Однако сделать это можно разными способами.

1. Представляется возможным установить ограничения для лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, путем введения конструкции, аналогичной статусу государственного гражданского служащего: установление отдельно перечня обстоятельств, препятствующих замещению государственных должностей субъектов Российской Федерации, и перечня запретов. В этом плане следует обратить внимание на Закон Республики Хакасия от 28 февраля 2006 г. № 9-ЗРХ «О государственных должностях Республики Хакасия и государственной гражданской службе Республики Хакасия» [21]. Статьи 8 и 9 данного Закона устанавливают запреты, для лиц, замещающих государственные должности Республики Хакасия, и определяют обстоятельства, препятствующие замещению лицом государственной должности Республики Хакасия. Аналогичная конструкция используется в законах Кемеровской области [22], Архангельской области [23] и др. Содержание закрепленных в этих законах ограничений необходимо корректировать в связи с изменением федеральных законов, но саму конструкцию правового регулирования (в особенности используемую терминологию) можно одобрить.

Схожая конструкция используется и в Законе Воронежской области [24], с той лишь разницей, что обстоятельства, препятствующие замещению государственных должностей, в ней названы требованиями к лицам, замещающим государственную должность области (ст. 10).

2. Другим вариантом регулирования представляется закрепление в законе субъекта Российской Федерации перечня ограничений, а обстоятельства, препятствующие замещению государственных должностей субъекта Российской Федерации, можно изложить посредством закрепления требований к кандидатам на государственную должность, а также оснований досрочного прекращения полномочий. При таком подходе будет проявляться некоторое дублирование требований к кандидатам и оснований досрочного прекращения полномочий, однако его вполне можно преодолеть путем установления отсылочной нормы.

Попытка такого регулирования предпринята, например, в Законе Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 июня 2006 г. № 33-ЗАО «О государственных должностях Ямало-Ненецкого автономного округа» [25]. Статьей 4 данного Закона установлен перечень оснований досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих государственные должности автономного округа, а ст. 12 определены ограничения, связанные с осуществлением полномочий по таким государственным должностям.

Обе обозначенные юридические конструкции имеют существенный недостаток, который нельзя устранить путем совершенствования регионального законодательства, — единый перечень обстоятельств, препятствующих замещению государственных должностей субъекта Российской Федерации, практически нельзя выделить. Особенности отдельных государственных должностей обусловливают существенные расхождения в требованиях, предъявляемых к кандидатам на замещение соответствующей государственной должности. Общепризнанными требованиями являются только гражданство Российской Федерации, отсутствие гражданства иного государства и вида на жительство, а также полная дееспособность. Возрастной ценз существенно различается. Так, для депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации минимальный возраст, как правило, составляет 21 год*, для членов избирательных комиссий субъекта Российской Федерации — 18 лет [26], для мировых судей — 25 лет [27], а для лиц, замещающих иные государственные должности субъекта Российской Федерации, минимальный возраст устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Существуют специфические требования к отдельным государственным должностям. Например, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации должен иметь высшее образование [28], мировой судья — высшее юридическое образование [29], к кандидатам на иные государственные долж-

* Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может быть установлен меньший возраст, необходимый для реализации пассивного избирательного права (п. 8 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

ности субъекта Российской Федерации образовательный ценз не применяется.

Значительные различия существуют и в отношении оснований досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации. Бесспорными основаниями являются лишь обстоятельства, связанные с «человеческим фактором» и гражданством: смерть, отставка, утрата гражданства Российской Федерации или приобретение гражданства иностранного государства (получение документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства), признание безвестно отсутствующим либо объявления умершим, недееспособным или ограниченно дееспособным, вступление в законную силу обвинительного приговора суда. Наряду с этими обстоятельствами существуют иные основания досрочного прекращения полномочий, свойственные только отдельным государственным должностям. Например, полномочия лица, замещающего государственную должность субъекта Российской Федерации в избирательной комиссии, прекращаются в случае, если на соответствующих выборах они являются кандидатами, их уполномоченными представителями и доверенными лицами, уполномоченными представителями и доверенными лицами избирательных объединений, выдвинувших кандидатов, а также супругами и близкими родственниками кандидатов, близкими родственниками супругов кандидатов [30]. Основанием досрочного прекращения полномочий мирового судьи субъекта Российской Федерации является достижение им предельного возраста пребывания в должности судьи [31].

Таким образом, использование любой из обозначенных конструкций потребует оговорок об иных обстоятельствах, препятствующих замещению лицом государственной должности субъекта Российской Федерации, которые устанавливаются федеральными законами и законами соответствующего субъекта Российской Федерации. А при таких оговорках регулятивная ценность нормы снижается до минимума, поскольку правило, которое по своей природе должно быть основным, и отступления от которого должны делаться только в случае существенной специфики той или иной должности, становится лишь обобщением специальных норм. Действовать эта норма напрямую будет лишь в том случае, если специальный закон не содержит положений об обстоятельствах, препятствующих замещению соответствующей государственной должности субъекта Российской Федерации.

Осознавая такую ситуацию, многие субъекты Российской Федерации отказываются от регулирования этих обстоятельств в общем законе, отсылая к специальным. Например, Закон Кабардино-Балкарской Республики от 20 июня 2008 г. № 32-РЗ «О государственных должностях Кабардино-Балкарской Республики» [32] предусматривает, что обстоятельства, препятствующие замещению государственных должностей Кабардино-Балкарской Республики, устанавливаются федеральными законами, Конституцией Кабардино-Балкарской Республики, настоящим Законом и иными законами Кабардино-Балкарской Республики (ч. 3 ст. 4). В то же время данный Закон закрепляет перечень запретов, связанных с осуществлением полномочий лицом, замещающим государственную должность Кабардино-Балкарской Республики (ст. 9).

Регулирование запретов, связанных с замещением государственных должностей субъектов Российской Федерации, также имеет сложности. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» разделил их на три группы (ст. 21):

1) ограничения, установленные для лиц, замещающих государственные должности в законодательном органе субъекта Российской Федерации;

2) ограничения, установленные для мировых судей субъекта Российской Федерации;

3) ограничения, связанные с замещением иных государственных должностей субъекта Российской Федерации, — ограничения, установленные для членов Правительства Российской Федерации.

При попытке вывести единый перечень ограничений, который можно было бы установить для всех лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, региональный законодатель сталкивается с серьезной проблемой — эти группы ограничений не только различаются между собой, но и в рамках одной группы наблюдаются расхождения. Так, на лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации в избирательных комиссиях, согласно ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» распространяются ограничения, установленные ст. 11 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [33]. В то же время положения этих законов между собой не согласованы. Например, лицо, замещающее государственную должность в избирательной комиссии, не может быть членом иной избирательной комиссии с правом решающего голоса. К членам Правительства Российской Федерации такой запрет не применяется. С другой стороны, применительно к членам Правительства Российской Федерации предусмотрен ряд ограничений, которых нет у членов избирательных комиссий, в том числе работающих на профессиональной основе: они не могут быть поверенными или представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти, получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства Российской Федерации, принимать без разрешения Президента Российской Федерации почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств.

На вопрос о том, каков полный набор запретов, установленных федеральными законами для лиц, замещающих государственные должности в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации, федеральное законодательство не дает однозначного ответа.

Разумеется, такие внутренние противоречия не способствуют однозначному пониманию правоограничений. Попытка приведения существа ограничений, связанных с замещением государственных должностей, к единому перечню, предпринятая при принятии пакета законопроектов, направленных на противодействие коррупции в Российской Федерации, лишь осложнила их правовое регулирование. Такие расхождения в федеральном законодательстве вынуждают регионального законодателя либо делить запреты, связанные с замещением государственных должностей субъекта Российской Федерации, на группы и указывать, какие именно запреты в рамках такой группы предусмотрены, либо не регулировать их содержательно, отсылая к федеральному законодательству в целом. Но даже если региональный законодатель предпринимает попытку установить единый перечень запретов, связанных с замещением государственных должностей субъекта Российской Федерации, ценность такого правового регулирования минимальна — приходится делать оговорки о специфике ограничений конкретных должностей.

Оценивая существующую в настоящее время ситуацию с пониманием и правовым регулированием ограничений, связанных с замещением государственных должностей субъекта Российской Федерации, хотелось бы отметить, что проблема заключается в отсутствии единого понимания природы и содержания такого института, как государственная должность. Этот институт развивается индуктивным путем: устанавливаются конкретные должности, их правовой статус регулируется по-разному, исходя из специфики конкретной должности. Единое правило, которое бы устанавливало обязательные для всех государственных должностей субъектов Российской Федерации права, обязанности и ограничения, отсутствует. Разумеется, в некоторой степени рамки такого регулирования уже обозначены, но именно расхождения не позволяют установить единый норматив. Ситуация изменится лишь тогда, когда на федеральном уровне будет признано верховенство общего закона, который регулирует статус лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, над специальными законами. Регулирование ограничений для таких лиц в рамках общего закона субъекта Российской Федерации не имеет никакой ценности — оно будет применяться лишь в случае отсутствия подобных норм.

---

1. Цит. по: *Куракин А.В.* Административные запреты и ограничения как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2000. С. 219.

3. О системе государственной службы Российской Федерации : Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 1 дек. 2007 г.) // Рос. газ. 2003. 31 мая.

4. URL: http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM

5. СЗ РФ. 2009. № 49, ч. 2, ст. 5921.

6. См., например: О государственных должностях Алтайского края : Закон Алтайского края от 9 декабря 2005 г. № 120-ЗС (в ред. от 12 марта 2010 г.) // Алтайская правда. 2005. 21 дек.; О государственных должностях Камчатского края : Закон Камчатского края от 4 мая 2008 г. № 57 (в ред. от 5 марта 2010 г.) // Официальные ведомости. 2008. 8 мая.

7. О государственных должностях Кировской области : Закон Кировской области от 6 июня 2007 г. № 132-ЗО (в ред. от 28 апр. 2010 г.) // Вятский край. 2007. 14 июня.

8. Вестник Кировской областной Думы и администрации области. 2001. 15 марта.

9. См., например: О государственных должностях Республики Татарстан : Закон Республики Татарстан от 4 марта 2006 г. № 16-ЗРТ (в ред. от 5 апр. 2010 г.) // Республика Татарстан. 2006. 7 марта; О статусе лиц, замещающих государственные должности Ненецкого автономного округа : Закон Ненецкого автономного округа от 6 января 2005 г. № 538-ОЗ (в ред. от 29 окт. 2009 г.) // Няръяна вындер. 2005. 2 февр.

10. См., например: О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области : Закон Архангельской области от 20 мая 2009 г. № 30-3-ОЗ (в ред. от 15 февр. 2010 г.) // Волна. 2009. 2 июня; О государственных должностях города Москвы : Закон города Москвы от 15 июля 2005 г. № 43 (в ред. от 16 сент. 2009 г.) // Тверская, 13. 2005. 29 сент.

11. См., например: О статусе лиц, замещающих государственные должности Карачаево-Черкесской Республики : Закон Карачаево-Черкесской Республики от 25 июля 2008 г. № 61-РЗ (в ред. от 13 марта 2009 г.) // День Республики. 2008. 31 июля; О государственных должностях Приморского края : Закон Приморского края от 13 июня 2007 г. № 87-КЗ (в ред. от 4 мая 2010 г.) // Приморская газета. 2007. 15 июня.

12. См., например: О государственных должностях Республики Алтай : Закон Республики Алтай от 14 мая 2008 г. № 49-РЗ (в ред. от 25 дек. 2009 г.) // Звезда Алтая. 2008. 2 июня; О статусе лиц, замещающих государственные должности Рязанской области : Закон Рязанской области от 3 августа 2009 г. № 94-ОЗ (в ред. от 3 нояб. 2009 г.) // Рязанские ведомости. 2009. 6 авг.

13. Рос. газ. 2004. 31 июля.

14. Там же. 2002. 15 июня.

15. Там же. 1999. 19 окт.

16. Там же. 1992. 29 июля.

17. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под общ. ред. проф. Л.И. Скворцова. М., 2006. С. 213.

18. Там же. С. 432.

19. *Сурманидзе И.Н.* Аспекты административно-правового статуса государственных гражданских служащих // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 3. С. 2.

20. Там же.

21. Вестник Хакасии. 2006. 9 марта.

22. О государственных должностях Кемеровской области и государственной гражданской службе Кемеровской области : Закон Кемеровской области от 1 августа 2005 г. № 103-ОЗ (в ред. от 11 июля 2008 г.) // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2005. 4 авг.

23. О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области : Закон Архангельской области от 20 мая 2009 г. № 30-3-ОЗ (в ред. от 15 февр. 2010 г.) // Волна. 2009. 2 июня.

24. О государственных должностях Воронежской области : Закон Воронежской области от 11 ноября 2009 г. № 133-ОЗ // Молодой Коммунар. 2009. 14 нояб.

25. Красный Север. 2006. 21 июля. Спецвыпуск.

26. См. п. 1 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

27. См. подп. 4 п. 2 ст. 4 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

28. См. п. 12 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

29. См. подп. 4 п. 2 ст. 4 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

30. См. подп. «ж» и «к» п. 1 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

31. См. подп. 4 п. 1 ст. 14 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

32. Официальная Кабардино-Балкария. 2008. 27 июня.

33. Рос. газ. 1997. 23 дек.

Я.В. Игнатенко

Экономическая экспертиза проектов законов как специальный вид экономического исследования: понятие и особенности предмета

1. Общий взгляд на проблему. Современное законотворчество является одним из самых сложных видов социальной деятельности и как объект научного анализа давно перестало быть монополией юристов. Современные законы призваны регулировать общественные отношения в самых разнообразных сферах жизни, и в этой связи для их качественного проектирования объективно необходимы не только собственно юридические знания (знания о закономерностях права, догме права и технике юриспруденции), но знания и в других областях науки и практики.

Право и его источники в виде законов выступают в качестве объекта и предмета исследования различных наук, в том числе и экономической*. «Без понимания механизма воздействия права на поведение экономических агентов — как фирм, так и домохозяйств — невозможны проведение реформ, планирование и реализация экономической и социальной политики. Взаимодействие права и экономики является двусторонним: право должно соответствовать современным социальным, в том числе и экономическим, реалиям, а экономические агенты, определяя стратегии своего поведения, должны учитывать ограничения, которые накладывает на них существующая правовая система» [1].

Усложнение законодательного регулирования является одной из характерных черт развития современной российской правовой системы и диктует привлечение в законопроектный процесс все большего числа ученых и специалистов, представляющих самые разнообразные науки, в качестве как разработчиков, так и экспертов законопроектов. Причем в числе последних есть не только ученые, связанные с фундаментальной наукой или представляющие определенные дисциплинарные знания, но и специалисты, ориентированные на предоставление интеллектуального сервиса.

В последние годы в нашей стране активно исследуются теоретические и прикладные проблемы применения различных видов законотворческих экспертиз. Так, представители юридической науки большое внимание уделяют изучению института правовой [3], антикоррупционной [4] и криминологической [5] экспертизы законопроектов. Лингвистическая экспертиза законопроектов стала предметом исследования специалистов в области языкознания [6]. Становление института этнологической экспертизы в нормотворческой деятельности состоялось благодаря соответствующим научным исследованиям в области этнологии [7]. Предметом научного анализа стала и гендерная экспертиза законов и их проектов [8].

К сожалению, в настоящее время на периферии научного интереса продолжает оставаться экономическая экспертиза законопроектов, которая включает в себя и финансовую экспертизу законопроектов, активно применяемую в законотворческой практике. Оказавшись востребованной на практике, экономическая экспертиза законопроектов так и не привлекла должного внимания исследователей в лице представителей экономической науки.

Справедливости ради, следует отметить, что в рамках экономической науки примени-

* Применение методов экономической теории к исследованию права привело к появлению в 40—50-х гг. прошлого столетия нового научного направления в системе экономической науки — экономической теории права, которая отдельными учеными именуется экономикой права или экономическим анализом права. Активные исследования в области экономической теории права на протяжении более полувека показали, что инструменты и методы экономической теории способны помочь в решении тех сложных задач, которые стоят перед законодателями и правоведами [2].

тельно к различным сферам социальной деятельности активно исследуются разнообразные виды экономических экспертиз, для проведения которых требуются специальные экономические знания: экспертиза инвестиционных проектов [9]; налоговая экспертиза [10]; финансово-экономическая экспертиза хозяйствующего субъекта [11]; экономическая экспертиза промышленной безопасности [12]; бухгалтерская экспертиза [13] и др.

Нет никаких сомнений в том, что институт экономической экспертизы законопроектов найдет своих активных исследователей, так как роль этого вида законотворческой экспертизы в повышении качества российского федерального и регионального законодательства будет только возрастать. Ведь законодатель, принимая те или иные законы, должен предвидеть и осознавать экономические последствия действия этих законов и быть уверенным в их финансово-экономической обоснованности. К примеру, при принятии закона о бюджете законодатель должен быть убежден в том, что все финансовые показатели этого закона реальны и системно сбалансированы. Издавая соответствующий налоговый закон, он должен отчетливо представлять характер его влияния на условия осуществления предпринимательской деятельности. Все это возможно только при использовании в законотворческом процессе экономико-экспертного инструментария.

Федеральным законодательством предусмотрено обязательное проведение в законотворческой деятельности только четырех видов экспертиз законопроектов: правовой, антикоррупционной [14], лингвистической и финансовой [15]. Помимо отмеченных экспертиз, в отдельных субъектах Российской Федерации нормативно закреплено проведение экономической экспертизы законопроектов (Астраханская область [16]). В Иркутской области на законодательном уровне регламентировано проведение как экономической, так и финансовой экспертизы законопроектов [17]*.

В настоящее время в нашей стране проведение экономической экспертизы проектов законов, за исключением соответствующей финансовой экспертизы, не регламентировано, что препятствует развитию института законотворческой экономической экспертизы, особенно востребованному в условиях реформирования российской экономики и выбора путей преодоления экономического кризиса.

Как отмечают исследователи, опыт ряда развитых зарубежных государств, где экономическая экспертиза проектов законов введена законодательными актами, подтверждает особое значение именно данного вида экспертизы для обеспечения благоприятного развития экономики и социальной сферы этих стран. Так, в США законопроекты подвергаются тщательным исследованиям с участием разветвленной системы информационно-аналитических органов, привлекающих при необходимости определенных экспертов. Во Франции ни один закон не может быть принят без заключения Экономического и социального совета, который действует на основании Органического закона Франции об Экономическом и социальном совете. В состав совета входят более 300 видных экспертов. В Италии экспертизу законопроектов экономического и социального назначения проводит Национальный совет экономики и труда, действующий на основании ст. 99 Конституции Итальянской Республики и закона Италии о Национальном совете экономики и труда.

В этой связи заслуживает поддержки предложение о наделении экономической экспертизы законопроектов статусом обязательной экспертизы в законодательном процессе Российской Федерации [18], что позволило бы обеспечить получение научно обоснованной информации о качестве законопроектов, связанных с задачами развития экономики страны.

2. Понятие экономической экспертизы законопроектов. Как отмечается в литературе, любая экспертиза представляет собой прикладное исследование конкретных объектов и производится в соответствии с правилами, определяемыми спецификой ее предмета и кругом необходимых для осуществления экспертизы сведений из конкретных областей науки [19].

В наиболее общем плане под экспертизой законопроектов понимается инициированное уполномоченными органами (лицами) исследование, проведенное публичными или обще-

* Как видим, в действующем законодательстве наблюдается разнобой в наименовании интересующей нас экспертизы законопроектов и отсутствует необходимая терминологическая строгость. На наш взгляд, понятия «экономическая экспертиза законопроектов» и «финансовая экспертиза законопроектов» соотносятся как общее и частное. Если экономическая экспертиза законопроектов является видом законотворческих экспертиз, наряду с правовой, лингвистической и другими, то финансовая экспертиза законопроектов — это подвид экономической экспертизы законопроектов.

ственными субъектами (экспертами), обладающими специальными познаниями для заданной оценки содержания и (или) текста законопроекта, завершающееся надлежаще оформленным результатом — итоговым решением (заключением) [20].

С общетеоретических позиций для экспертизы законопроектов, как и для других родов экспертизы, характерны следующие существенные признаки: 1) она является эмпирическим исследованием, которое с гносеологической точки зрения является практическим познанием; 2) имеет цель, которая заключается в установлении истины; 3) имеет собственный объект и предмет; 4) производится на основе специальных методов, которые апробированы на практике и признаны наукой; 5) проводится специальным субъектом (экспертом); 6) проводится по определенному регламенту и имеет собственную структуру; 7) документируется в форме экспертного заключения [21]. Указанные общетеоретические признаки присущи и экономической экспертизе законопроектов.

Как представляется, экономическая экспертиза законопроектов осуществляется в законотворческой деятельности для достижения следующих основных целей экспертного исследования:

1) оценка качества финансово-экономической обоснованности законопроекта;

2) определение прогнозных социально-экономических и финансовых характеристик действия будущего закона как средства решения определенной проблемы;

3) выявление в законопроекте возможных коррупциогенных факторов экономического характера.

Анализ законотворческой экспертной практики показал, что при экономической экспертизе законопроектов используется аналитический инструментарий экономических и социальных наук, ранее разработанный применительно к сферам организации, планирования и управления: методы исследования эффективности; методы системного анализа; методы анализа последовательности действий и решений [22].

С учетом изложенного сформулируем следующее определение рассматриваемого понятия: *экономическая экспертиза законопроектов — это специальное исследование на основе преимущественного применения методов экономических наук, производимое учеными и специалистами, имеющими познания и профессиональную компетентность в области экономики, в целях оценки качества финансово-экономической обоснованности законопроектов, определения прогнозных социально-экономических и финансовых характеристик действия будущих законов, принятых на основе исследованных законопроектов, а также в целях выявления в них возможных коррупциогенных факторов экономического характера*.

По мнению авторов Методических рекомендаций по экспертизе проектов правовых актов в системе торгово-промышленных палат (п. 3.1), экономическая экспертиза проектов законов и иных нормативных правовых актов предполагает оценку эффективности решения проблемы, содержащейся в проекте правового акта и касающейся всех или отдельных сторон социально-экономической жизни общества, оптимальности соотношения расходов государства на различные потребности со сроками их окупаемости [23]. При этом, как отмечается в указанных Методических рекомендациях (п. 3.2), результатом экономической экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов должны быть оценки степени влияния и допустимости воздействия на определенные объекты (предпринимательское сообщество, экономика страны в целом, отдельные отрасли экономики, регионы, предприятия и др.). На наш взгляд, прогнозная оценка эффективности решения содержащейся в законопроекте проблемы является только одной из задач экономической экспертизы законопроектов.

3. Предмет экономической экспертизы законопроектов. Одной из основополагающих характеристик для любого вида экспертизы является ее предмет. Именно предмет экспертизы, наряду с характером применяемых при ее производстве специальных знаний, является главным критерием разграничения отраслевых видов законотворческих экспертиз.

Важное методологическое значение для понимания предмета экспертизы имеет определение, данное этому научному понятию известным теоретиком судебной экспертизы профессором В.Д. Арсеньевым: «Предмет экспертизы — те стороны, свойства и отношения ее объектов (основного и вспомогательных), которые исследуются (подлежат исследованию) средствами (методами, методиками) данной экспертизы с целью разрешения вопросов, имеющих значение для дела и находящихся в границах специальной компетенции данной отрасли знания» [24].

Предмет экономической экспертизы законопроектов предопределяется объектом экспертного исследования и вопросами, поставленными перед экспертами.

В качестве объекта экономической экспертизы законопроектов выступает сам законопроект как официальный документ. Кроме того, в объект данной экспертизы включаются: пояснительная записка к законопроекту, необходимые статистические и другие расчетные данные, материалы обсуждения законопроекта в средствах массовой информации, а также иные документы и материалы [25].

Анализ действующего законодательства и практики его экспертной оценки позволяет составить следующий примерный систематизированный перечень характеристик (свойств или совокупности свойств) проектов федеральных и региональных законов в разрезе ряда отраслей российского законодательства, которые относятся к предмету экономической экспертизы законопроектов:

в любой отрасли законодательства:

— финансовая обеспеченность действия будущего закона, на финансирование которого используются средства бюджета (применительно к проектам федеральных и региональных законов);

— ресурсная обеспеченность действия будущего закона, на реализацию которого требуются определенные нефинансовые ресурсы, например, природные, кадровые, технические и др. (применительно к проектам федеральных и региональных законов);

— характер воздействия будущего закона на условия осуществления экономической (хозяйственной) деятельности хозяйствующими субъектами (применительно к проектам федеральных и региональных законов);

— наличие или отсутствие коррупциогенных факторов экономического характера (применительно к проектам федеральных и региональных законов);

в области бюджетного законодательства:

— финансово-экономическая обоснованность доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации, а также дефицита этих бюджетов (применительно к проектам федеральных и региональных законов о соответствующих бюджетах);

— финансово-экономическая обоснованность государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации (применительно к проектам федеральных законов о федеральном бюджете);

— финансово-экономическая обоснованность государственного внутреннего долга субъекта Российской Федерации (применительно к проектам региональных законов о бюджете субъекта Российской Федерации);

— финансово-экономические последствия для федерального бюджета в случае утверждения конкретного международного договора Российской Федерации (применительно к проектам федеральных законов о ратификации международных договоров Российской Федерации);

— финансово-экономические последствия для регионального бюджета в случае утверждения договора субъекта Российской Федерации (применительно к проектам региональных законов об утверждении заключенных договоров субъекта Российской Федерации);

— финансово-экономическая обоснованность доходных и расходных статей бюджета государственного внебюджетного фонда, а также его дефицита (применительно к проектам федеральных и региональных законов о соответствующих бюджетах);

— финансово-экономическая обоснованность отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации (применительно к проектам федеральных и региональных законов об утверждении соответствующих отчетов);

— финансово-экономическая обоснованность отчета об исполнении бюджета внебюджетного государственного фонда (применительно к проектам федеральных и региональных законов об утверждении соответствующих отчетов);

— финансово-экономическая обоснованность способа (методики) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (применительно к проектам федеральных и региональных законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями);

— финансово-экономическая обоснованность способа (методики) расчета региональных нормативов финансирования отдельных видов муниципальных учреждений (применительно к проектам соответствующих региональных законов);

в области законодательства о социально-экономических планах и программах:

— экономическая обоснованность программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и иных региональных программ (применительно к проектам соответствующих региональных законов);

— экономическая обоснованность прогнозного плана приватизации государственного имущества субъекта Российской Федерации (применительно к проектам соответствующих региональных законов);

в области законодательства о налогах и сборах:

— экономическая обоснованность устанавливаемых налогов и сборов (применительно к проектам федеральных и региональных законов о налогах и сборах);

— экономическая обоснованность устанавливаемых для отдельных категорий налогоплательщиков пониженных налоговых ставок налога на прибыль организаций, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации (применительно к соответствующим проектам региональных законов о налогах, направленных на реализацию ст. 284 Налогового кодекса Российской Федерации);

— экономическая обоснованность размера потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода (применительно к проектам региональных законов о применении индивидуальными предпринимателями упрощенной системы налогообложения на основе патента, направленным на реализацию ст. 346.25.1 Налогового кодекса Российской Федерации);

в области социального законодательства:

— экономическая обоснованность пенсионной системы (применительно к проектам соответствующих федеральных законов);

— экономическая обоснованность системы социального страхования (применительно к проектам соответствующих федеральных законов);

— экономическая обоснованность системы медицинского страхования (применительно к проектам соответствующих федеральных законов);

— финансово-экономическая обоснованность размера пособий и иных социальных выплат отдельным категориям граждан (применительно к проектам соответствующих федеральных и региональных законов);

в области семейного законодательства:

— финансово-экономическая обоснованность оплаты труда приемных родителей (применительно к проектам региональных законов, направленных на реализацию п. 1 ст. 152 Семейного кодекса Российской Федерации);

в области законодательства о техническом регулировании:

— экономическая обоснованность системы технического регулирования (применительно к проекту федерального закона о техническом регулировании);

— соответствие проектируемых технических регламентов уровню развития национальной экономики, материально-технической базы, а также уровню научно-технического развития (применительно к проектам федеральных законов о конкретных технических регламентах);

в области законодательства о личных подсобных хозяйствах:

— экономическая обоснованность максимального размера общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство (применительно к проектам региональных законов, направленных на реализацию ч. 5 ст. 4 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»);

в области законодательства о государственной регистрации недвижимости:

— экономическая обоснованность предельных максимальных цен кадастровых работ в отношении земельных участков (применительно к проектам региональных законов, направленных на реализацию ч. 3 ст. 47 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»);

в области законодательства о государственной службе:

— финансово-экономическая обоснованность размеров денежного содержания государственных служащих и различных гарантийных выплат в системе государственной службы (применительно к проектам соответствующих федеральных и региональных законов).

Приведенный перечень особенностей законопроектов, которые характеризуют предмет законотворческой экономической экспертизы, не является исчерпывающим. Так, соответствующие экономические экспертизы могут проводиться применительно к проектам законов, относящимся к антимонопольному, таможенному, градостроительному, природоресурсовому, промышленному, торговому и другим отраслям законодательства. Не могут исключаться ситуации, когда перед экспертами будут ставиться узкоспециальные вопросы. Например, экономическая обоснованность подлежащих законодательному регулирова-

нию штрафных санкций или различных компенсационных выплат.

В последние годы в законотворчестве стали применяться комплексные экспертизы законопроектов (экономико-правовая, эколого-экономическая, технико-экономическая), в проведении которых участвуют не только экономисты, но и специалисты из других отраслей научного знания.

При проведении экономической экспертизы законопроектов экспертами используются специальные знания преимущественно из области экономических наук. Как отмечается в литературе, характер специальных знаний (его отраслевая принадлежность), применяемых при производстве законотворческих экспертиз, — это не просто формальный, но и содержательный критерий разграничения законотворческих экспертиз. Характер специальных знаний выражается, в частности, в специфических научных понятиях, концепциях, теоретических моделях, методах, отражающих особенности предмета изучения конкретных наук [26]. В нашем случае — экономических.

---

1. *Бальсевич А.* Экономика права: предпосылки возникновения и история развития // Вопросы экономики. 2008. № 12. С. 60.

2. *Познер Р.* Экономический анализ права : в 2 т. СПб., 2004; *Harris R.* The Uses of History in Law and Economics // Teoretical Inquiries in Law. 2003. Vol. 4. № 2. P. 659—696; *Hovenkamp H.* Law and Economics in the Unaited States: a Brief Historical Survey // Cambridge Journal of Economics. 1995. Vol. 19. P. 331—352.

3. *Журкина Е.В.* Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Закиров И.А.* Правовая экспертиза : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008; *Короткова О.А.* Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; *Надев Р.К.* Правовая экспертиза законопроектов в Государственной Думе. М., 2005; Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов и подготовка заключений по ее результатам в системе МВД России / под ред. В.В. Черникова. М., 2001; *Рагозин В.Ю.* Правовая экспертиза законопроектов в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; *Ралдугин Н.В.* Правовая экспертиза проектов федеральных законов. М., 2001; *Игнатенко В.В.* Научно-правовая экспертиза законопроектов: особенности предмета, объекта и применяемых познаний // Правовые исследования : сб. науч. тр. Вып. 3. Иркутск, 1997. С. 3—10.

4. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е.Р. Россинская. М., 2010; *Краснов А.М., Талапина Э.В., Южаков В.Н.* Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журн. рос. права. 2005. № 2. С. 77—88; Правовые акты: антикоррупционный анализ / отв. ред. В.Н. Найденко, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. М., 2010; *Родионова О.Н.* Антикоррупционная экспертиза // Рос. юрид. журн. 2010. № 1. С. 158—162; *Талапина Э.В., Южаков В.Н.* Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов. М., 2007; *Шишпарёнок О.Н.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как способ обеспечения конституционного принципа законности // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2010. № 1. С. 51—56.

5. *Барановский Н.А.* Криминологическая экспертиза проектов законов и других нормативных правовых актов // Юрид. журн. 2009. № 1. С. 8—12; *Бородин С.В., Лунеев В.В.* О криминологической экспертизе законов и иных нормативных актов // Государство и право. 2002. № 6. С. 40—45; *Комаров А.А.* Криминологическая экспертиза некоторых законопроектов, связанных с Интернетом // Современное право. 2009. № 6. С. 109—113; *Тенитилова В.В.* Криминологическая экспертиза как юридический инструмент предупреждения преступлений // Право и образование. 2008. № 1. С. 147—152.

6. *Баранов А.Н.* Лингвистическая экспертиза текста: теория и практика. 2-е изд. М., 2009; *Бринев К.И.* Теоретическая лингвистика и судебная лингвистическая экспертиза. Барнаул, 2009; *Данилевская Е.В.* Лингвистическая экспертиза в правотворческом процессе субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 2. С. 31—32; *Калинина Н.А.* Лингвистическая экспертиза законопроектов: опыт, проблемы, перспективы (на примере работы Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации). М., 1997; *Любимов Н.А.* Некоторые проблемы правового регулирования лингвистической экспертизы проектов законодательных актов в Российской Федерации и ее субъектах // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт : материалы науч. конф., 21—23 марта 2002 г. М., 2003. С. 327—337.

7. *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 301—309; Опыт проведения этнологической экспертизы / под ред. О.А. Мурашко. М., 2002; Методы этнологической экспертизы. М., 1999; «Этнологическая экспертиза» в России и международные стандарты оценки воздействия проектов на коренные народы / сост. О.А. Мурашко. М., 2006.

8. *Воронина О.А.* Гендерная экспертиза законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации. М., 1998; Гендерная экспертиза российского законодательства. М., 2001.

9. *Мельничнов В.В.* Независимая экспертиза инвестиционных проектов малых и средних предприятий в сфере промышленного производства : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Казань, 2000; *Шумилов В.В.* Оценка и экспертиза инвестиционных проектов в промышленности с учетом факторов неопределенности : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Владимир, 2000.

10. *Колчев И.А.* Налоговая экспертиза как один из видов экономического исследования банковских операций в деятельности федеральных органов налоговой полиции : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2002.

11. *Гаджиев Ю.К.* Финансово-экономическая экспертиза хозяйствующего субъекта : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Махачкала, 2002.

12. *Баранова К.Ю.* Управление надежностью оборудования на основе экспертизы промышленной безопасности : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2006.

13. *Гаджиев А.Н.* Бухгалтерская экспертиза отчетности хозяйствующего субъекта : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Астрахань, 2006; *Кеворкова Ж.А.* Бухгалтерская экспертиза деятельности организаций : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2008.

14. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

15. Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (ст. 2). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

16. См.: Регламент Государственной думы Астраханской области : утвержден постановлением Государственной думы Астраханской области от 28 октября 2004 г. № 984-III-ОД. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»: региональное законодательство.

17. Закон Иркутской области от 12 января 2010 г. № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области». Доступ из СПС «КонсультантПлюс»: региональное законодательство.

18. См.: Экспертное сопровождение проектов федеральных законов: состояние, проблемы и возможные пути решения // Аналитический вестник. Вып. 21. М., 2004 : официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://wbase.duma.gov.ru:8080/law?doc&nd=981601157&nh=1&part

19. См.: *Россинская Е.Р., Галяшина Е.И., Зинин А.М.* Теория судебной экспертизы. М., 2009. С. 81.

20. *Борисов Г.А., Мархгейм М.В., Евсеева М.В.* Новые экспертные возможности предотвращения законотворческих ошибок // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах : материалы Междунар. науч.-практ. круглого стола (29—30 мая 2008 г.) / под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. М., 2009. С. 355—360; *Мархгейм М.В., Евсеева М.В.* Экспертиза законопроекта как комплексный механизм и фактор совершенствования правотворчества // Научная мысль Кавказа. 2006. № 9. С. 26—28.

21. *Сахнова Т.В.* Судебная экспертиза. М., 2000. С. 18—27.

22. См.: Экспертное сопровождение проектов федеральных законов: состояние, проблемы и возможные пути решения...

23. Методические рекомендации по экспертизе проектов правовых актов в системе торгово-промышленных палат : утверждены приказом Торгово-промышленной палаты Российской Федерации № 8 от 1 февраля 2006 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.tpprf.ru/common/upload/metodrek.doc

24. *Арсеньев В.Д.* Соотношение понятия предмета и объекта в теории судебной экспертизы // Рефераты научных сообщений на теоретическом семинаре — криминалистических чтениях. М., 1979. Вып. 26. С. 4—5.

25. См.: *Игнатенко В.В.* Указ. соч. С. 3—10.

26. Там же.

Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
М.А. Давыдова

Правовое регулирование продовольственной безопасности в субъектах Российской Федерации

Правовой основой регулирования в Российской Федерации вопросов продовольственной безопасности является Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2008 г.) «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (далее — Федеральный закон № 29-ФЗ), который регламентирует отношения в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья человека.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 29-ФЗ правовое регулирование отношений в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов осуществляется указанным федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 29-ФЗ указано, что федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты в части, касающейся обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, не должны содержать нормы, противоречащие Федеральному закону № 29-ФЗ.

На основании Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (в ред. от 10 ноября 2009 г.) «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»» утратили силу ст. 7 и 8 Федерального закона № 29-ФЗ, ранее устанавливавшие полномочия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов.

В настоящее время согласно ч. 2 ст. 6 Федерального закона № 29-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов посредством:

— принятия в соответствии с федеральными законами законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

— разработки, утверждения и реализации региональных программ обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов;

— осуществления совместно с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти контроля и надзора за качеством и безопасностью пищевых продуктов.

Таким образом, субъекты Российской Федерации наделены лишь правом участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации, установленных ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 29-ФЗ, причем в пределах, которые прямо обозначены федеральным законодательством.

Согласно ст. 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающей общий порядок участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий

по предметам совместного ведения, финансирование полномочий, предусмотренное указанной статьей, не является обязанностью субъекта Российской Федерации, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета.

Следовательно, при принятии региональных законов в сфере продовольственной безопасности следует исходить не только из пределов правового регулирования Федерального закона № 29-ФЗ, но и финансовых возможностей субъекта Российской Федерации. Например, реализация региональных целевых программ обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов потребует соответствующих расходов средств региональных бюджетов.

Анализ практики правового регулирования в субъектах Российской Федерации в сфере обеспечения продовольственной безопасности показал, что в связи с вышеуказанными изменениями федерального законодательства наблюдается тенденция по признанию ранее действовавших комплексных региональных законов о качестве и безопасности пищевых продуктов (продовольственной безопасности) утратившими силу. Так, соответствующие законы утратили силу в республиках Адыгея, Алтай, Саха (Якутия), Чувашской Республике, Краснодарском, Ставропольском краях, Архангельской, Владимирской, Волгоградской, Пензенской областях и других субъектах Российской Федерации.

В ряде субъектов Федерации в период с 2007 по 2009 г. приняты законы, регламентирующие отдельные вопросы в сфере продовольственной безопасности с ограниченным предметом правового регулирования (Закон Республики Бурятия от 8 июля 2009 г. № 923-IV «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Республике Бурятия», Закон Краснодарского края от 11 ноября 2008 г. № 1590-КЗ «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Краснодарском крае», Закон Красноярского края от 20 марта 2008 г. № 5-1461 «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов», Закон Курганской области от 4 мая 2007 г. № 243 «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Курганской области», Закон Томской области от 5 июня 2008 г. № 104-ОЗ «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Томской области»).

Кроме того, прослеживается практика принятия региональных законов, устанавливающих формы и порядок участия субъектов Российской Федерации в реализации федеральной государственной политики в сфере продовольственной безопасности (Закон Республики Ингушетия от 24 июня 2008 г. № 12-РЗ «Об участии органов государственной власти Республики Ингушетия в осуществлении полномочий Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов», Закон Калужской области от 5 июля 2006 г. № 223-ОЗ «Об участии органов государственной власти Калужской области в осуществлении полномочий Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов», Закон Забайкальского края от 7 июля 2009 г. № 210-ЗЗК «Об участии органов государственной власти Забайкальского края в осуществлении полномочий Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов»). В тех субъектах Российской Федерации, где были приняты комплексные законы в области продовольственной безопасности, либо используется практика внесения в них изменений, учитывая новеллы федерального законодательства, либо сужается предмет правового регулирования, с сохранением общего наименования регионального закона о продовольственной безопасности.

Таким образом, можно сделать вывод о допустимости правового регулирования субъектами Российской Федерации отдельных вопросов в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов (продовольственной безопасности). Принятие же субъектами Российской Федерации комплексных законов о продовольственной безопасности представляется нецелесообразным в силу того, что большинство положений, которые могут в них содержаться, будут носить дублирующий федеральное законодательство характер.

Разнообразие подходов к правовому регулированию вопросов продовольственной безопасности в субъектах Российской Федерации повлияло на наличие нескольких способов обозначения предмета регулирования региональных законов о продовольственной безопасности.

Наиболее распространенной формулировкой, используемой для определения предмета правового регулирования соответствующих

законов субъектов Федерации, является «правовое регулирование отношений в области обеспечения продовольственной безопасности».

В ряде субъектов Российской Федерации предмет регулирования обозначен через регламентацию основных направлений деятельности органов государственной власти по обеспечению продовольственной безопасности (Республика Башкортостан, Приморский край, Рязанская область и др.).

В некоторых законах субъектов Российской Федерации о продовольственной безопасности предмет правового регулирования рассматривается более широко. Например, в Алтайском крае закон о продовольственной безопасности устанавливает правовые основы обеспечения качества и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов, регулирует отношения, возникающие между изготовителем, продавцом и потребителем продовольственного сырья и пищевых продуктов при их обращении, а также деятельность юридических и физических лиц, осуществляющих закуп, ввоз и поставку продовольственного сырья и пищевых продуктов в Алтайский край.

В Костромской области, помимо основных направлений деятельности органов государственной власти по обеспечению продовольственной безопасности в области, соответствующий закон регулирует отношения в сфере формирования и гарантированного обеспечения населения области пищевыми продуктами, не оказывающими вредного воздействия на здоровье человека и среду обитания.

Негативно следует оценить региональную законодательную практику, в соответствии с которой в региональном законе о продовольственной безопасности предмет правового регулирования вообще не определен (Красноярский край, Ульяновская область).

Изложенное выше позволяет сделать вывод о том, что наиболее правильным подходом в определении предмета правового регулирования регионального закона о продовольственной безопасности представляется формулировка, максимально отражающая концепцию Федерального закона № 29-ФЗ, а именно посредством регулирования в соответствующих региональных законах отдельных отношений, связанных с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации в обеспечении качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья человека на территории субъекта Федерации.

Для целей региональных законов в области продовольственной безопасности преимущественно используются понятия, сформулированные в Федеральном законе № 29-ФЗ.

Вместе с тем в силу того, что в Федеральном законе № 29-ФЗ отсутствует определение понятия «продовольственная безопасность», в законах о продовольственной безопасности большинства субъектов Федерации предлагаются различные формулировки данного понятия.

Наиболее распространенным является понимание продовольственной безопасности как состояния экономики и социальной сферы субъекта Федерации, при котором имеются условия для удовлетворения потребностей жителей региона в основных видах продовольствия (Приморский край, Воронежская и Ульяновская области и др.). В некоторых субъектах Российской Федерации в качестве дополнительных признаков продовольственной безопасности устанавливаются: гарантированность физической и экономической доступности продовольственных продуктов для всего населения в количестве, необходимом для активной и здоровой жизни человека (Костромская, Рязанская области); удовлетворение населения в продуктах питания в соответствии с физиологическими нормами питания (Республика Башкортостан).

В соответствующие региональные законы вводятся и другие понятия, не предусмотренные Федеральным законом № 29-ФЗ: обеспечение продовольственной безопасности, уровень обеспечения продовольственной безопасности, рекомендуемые размеры потребления продовольствия, биологическая безопасность, генетически модифицированные источники, физиологические нормы питания, чрезвычайная продовольственная ситуация и др.

Принципы обеспечения продовольственной безопасности закреплены в соответствующих региональных законах только в двух субъектах Российской Федерации (городе Москве и Ульяновской области). К ним относятся: обеспечение равной конкурентной среды путем доступа на продовольственный рынок организаций всех форм собственности; недопущение снижения достигнутого уровня обеспечения продовольственной безопасности; взаимодействие и сотрудничество государства и бизнеса; предоставление финансовой поддержки из бюджета субъекта Федерации организациям оптового продовольственного комплекса, отечественным производителям сельскохозяйственной продукции, сырья и

продовольствия на конкурентной основе; программно-целевой метод формирования продовольственных ресурсов; принятие управленческих решений на основе мониторинга формирования и поддержания продовольственных ресурсов; содействие повышению роли саморегулируемых, отраслевых и иных некоммерческих организаций в вопросах обеспечения продовольственной безопасности; открытость информации о состоянии продовольственного рынка.

Разграничение полномочий в сфере продовольственной безопасности между органами государственной власти субъектов Российской Федерации является ключевым вопросом правового регулирования региональных законов о продовольственной безопасности.

Как было отмечено выше, Федеральный закон № 29-ФЗ обозначил пределы участия органов государственной власти в осуществлении полномочий Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, тем самым ограничив юрисдикцию региональных органов государственной власти.

Большинство субъектов Российской Федерации построили концепцию соответствующих законов на основе разграничения полномочий в сфере продовольственной безопасности между законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Несмотря на общее название региональных законов о продовольственной безопасности, их содержательное наполнение сводится к разграничению полномочий между органами государственной власти субъекта Федерации, основанному на дублировании положений Федерального закона № 29-ФЗ (республики Башкортостан и Ингушетия, Калужская область, Забайкальский край).

В Санкт-Петербурге действует Закон Санкт-Петербурга от 20 октября 2008 г. № 586-102 «О разграничении полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга в области ветеринарии и в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Санкт-Петербурга», что является единственным примером принятия регионального закона с таким названием. Однако и в данном случае в тексте закона полностью воспроизводятся нормы Федерального закона № 29-ФЗ, устанавливающие формы участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении федеральных полномочий в сфере продовольственной безопасности.

Встречаются примеры региональных законов, в которых положения о полномочиях органов государственной власти субъектов Федерации в области продовольственной безопасности отсутствуют либо исключены, как противоречащие федеральному законодательству (город Москва, Алтайский край, Ульяновская область).

Вместе с тем имеются примеры регионального законодательного опыта установления более широкого перечня полномочий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере продовольственной безопасности (Приморский край, Воронежская, Костромская области).

В качестве полномочий высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации наиболее часто устанавливаются:

— обеспечение на территории субъекта Российской Федерации реализации единой государственной политики Российской Федерации и субъекта Федерации в области продовольственной безопасности;

— организация, сбор и анализ данных о снабжении населения субъекта Федерации жизненно важными пищевыми продуктами, а также подготовку прогнозных оценок развития ситуации в области продовольственной безопасности;

— определение целей и задач органов исполнительной власти субъекта Федерации в области защиты населения в условиях продовольственных кризисов;

— создание условий для физической доступности пищевых продуктов, стабильности конъюнктуры цен;

— осуществление приоритетного внедрения быстро окупаемых технологических комплексов и систем, привлечение инвестиций, направляемых на поддержку высокоэффективного производства жизненно важных продуктов, повышение качества и безопасности пищевых продуктов;

— способствование развитию производства новых видов пищевых продуктов с улучшенными диетическими и лечебно-профилактическими свойствами;

— разработка программы продовольственной помощи малообеспеченным многодетным семьям, детям-сиротам, другим жителям субъекта Федерации;

— осуществление закупочных и товарных интервенций для стабилизации рынка сель-

скохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

— осуществление координации торгово-закупочной деятельности, направленной на постепенное снижение продовольственной зависимости субъекта Федерации от ввоза тех продуктов, которые в достаточном количестве могут производиться в регионе;

— принятие решения о создании регионального продовольственного фонда, определение порядка его формирования и использования;

— установление предельных размеров торговых надбавок к ценам на продукцию, поставляемую из регионального продовольственного фонда, с учетом безубыточной реализации готовой продукции;

— разработка и утверждение отраслевой схемы размещения оптовой торговли пищевыми продуктами;

— создание реестра поставщиков продовольственных товаров с целью привлечения их на поставки товаров для областных государственных нужд;

— определение перечня отдельных видов социально значимых пищевых продуктов;

— оказание методического и организационного содействия организациям продовольственного комплекса в проведении эффективной политики по защите экономических интересов региона и др.

В некоторых субъектах Российской Федерации указанные полномочия региональных органов исполнительной власти трансформированы в меры обеспечения продовольственной безопасности (Республика Бурятия, город Москва, Красноярский и Краснодарский края, Курганская область). Однако, по сути, эти меры сводятся к установлению компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, реализуемой совместно с уполномоченными федеральными органами государственной власти в сфере продовольственной безопасности.

Так, в качестве отдельных мер, принимаемых региональными органами государственной власти в целях обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, в региональных законах устанавливаются:

— мониторинг качества и безопасности пищевых продуктов;

— разработка предложений и рекомендаций по предотвращению производства и оборота на потребительском рынке субъекта Российской Федерации некачественных и опасных пищевых продуктов;

— содействие развитию добровольной сертификации услуг и внедрению международной системы менеджмента качества на базе стандартов ИСО-9000 в организациях потребительского рынка субъекта Федерации, в том числе посредством проведения семинаров, конференций и других мероприятий;

— мероприятия по поддержке местных товаропроизводителей, в том числе путем учреждения специальных знаков и премий качества субъекта Федерации, свидетельствующих о том, что данные пищевые продукты изготовлены в конкретном субъекте Российской Федерации из продовольственного сырья, произведенного в регионе, не содержат генетически модифицированных источников и соответствуют всем установленным нормативными документами требованиям к качеству и безопасности пищевых продуктов;

— проведение семинаров, конференций, выставок-ярмарок и других мероприятий, направленных на укрепление качества и безопасности пищевых продуктов;

— прогнозирование уровня обеспечения продовольственной безопасности и принятия необходимых мер по его повышению;

— содействие сохранению целостности и специализации организаций оптового продовольственного комплекса;

— содействие деятельности в области исследования влияния на здоровье человека пищевых продуктов, содержащих генетически модифицированные источники;

— информирование населения через средства массовой информации и (или) сеть Интернет по вопросам качества и безопасности пищевых продуктов, в том числе содержащих генетически модифицированные источники.

Анализ положений региональных законов о продовольственной безопасности, определяющих компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере, показал, что, во-первых, преимущественная часть устанавливаемых полномочий в большей степени тяготеет к формам участия региональных органов в реализации федеральной государственной политики в области продовольственной безопасности, во-вторых, отдельные из закрепляемых полномочий не могут определяться законами субъектов Российской Федерации, поскольку относятся к исключительной федеральной компетенции: ценовая политика на продовольственном рынке, осуществление торгово-закупочной деятельности, установление тре-

бований к обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов и т. п.

Таким образом, целесообразно регламентировать в региональных законах не столько полномочия (или формы участия в осуществлении федеральных полномочий) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, сколько дополнительные меры обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов в субъекте Федерации исходя из финансовых возможностей конкретного региона.

В ряде субъектов Российской Федерации предусматривается создание комиссий по реализации отдельных направлений государственной политики в области качества и безопасности пищевых продуктов (Республика Бурятия, Краснодарский, Красноярский края, Воронежская, Курганская, Курская, Томская области).

Целями создания комиссий является обеспечение эффективного взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с региональными товаропроизводителями, организациями торговли, научными и иными организациями по продвижению и увеличению доли товарной продукции товаропроизводителей субъекта Российской Федерации, расширению рынка сбыта производимых ими пищевых продуктов, а также обеспечению качества и безопасности реализуемой на потребительском рынке субъекта Федерации продукции.

В соответствии с региональными законами комиссии являются координационными органами, осуществляющими мониторинг качества и безопасности пищевых продуктов, их производства и оборота в субъекте Федерации, разработку мероприятий по функционированию эффективной системы контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, разработку рекомендаций в данной сфере, а также информирование населения по вопросам качества и безопасности пищевых продуктов.

В Красноярском крае, Воронежской области основной целью создания комиссий является взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с контрольными и надзорными органами. Так, согласно ч. 3 ст. 7.1 Закона Воронежской области «О продовольственной безопасности Воронежской области» комиссия по вопросам обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов создается в целях обеспечения эффективного взаимодействия исполнительных органов государственной власти области с федеральным органом исполнительной власти по государственному надзору в области стандартизации и сертификации, федеральным органом исполнительной власти в области государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федеральным органом исполнительной власти в области государственного ветеринарного надзора, а также научными и иными организациями по вопросам обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов в Воронежской области.

Полагаем, что создание комиссий может оказать позитивное воздействие на реализацию государственной политики в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, так как они способствуют взаимосвязи и координации действий органов государственной власти субъекта Федерации и региональных товаропроизводителей, научных и иных организаций.

В законах ряда субъектов Российской Федерации установлен процент годовой потребности населения субъекта Российской Федерации в жизненно важных продуктах питания в соответствии с физиологическими нормами питания, который обеспечит продовольственную независимость субъекта Российской Федерации. Например, в Республике Ингушетия продовольственная независимость республики считается обеспеченной, если годовое производство жизненно важных продуктов питания республики составляет не менее 80 процентов годовой потребности населения в таких видах продуктов питания в соответствии с физиологическими нормами питания. В Приморском крае продовольственная независимость считается обеспеченной, если годовое собственное производство жизненно важных пищевых продуктов составляет не менее 60 процентов годовой потребности населения в таких видах пищевых продуктов в соответствии с физиологическими нормами питания.

Законы отдельных субъектов Российской Федерации содержат положения, касающиеся баланса производства и потребления продовольствия. Так, в соответствии с региональными законами баланс производства и потребления продовольствия в субъекте Федерации является основой системы экономических расчетов по оценке уровня жизни населения, оценке фактического питания, а также базой для планирования производства жизненно важных продуктов питания. Баланс производства и потребления продовольствия определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Фе-

дерации (уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации) на основе расчета среднедушевой потребности населения в основных пищевых веществах и энергии с учетом структуры распределения населения по возрасту, полу, условиям труда, климата, а также по этническим и другим особенностям пищевого рациона (республики Башкортостан и Ингушетия, Приморский край, Костромская и Курская области).

Помимо вопросов продовольственной независимости, баланса производства и потребления продовольствия, субъектами Российской Федерации регулируются вопросы создания регионального продовольственного фонда. Законами субъектов Федерации определяются цели создания регионального продовольственного фонда, а именно удовлетворение потребностей субъекта Российской Федерации в сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствии, предотвращение дестабилизации продовольственного обеспечения региона. Кроме этого, законами определены статус и состав продовольственного фонда, а также предусмотрены отсылочные нормы, касающиеся финансирования закупок и поставок сельскохозяйственной продукции и продовольствия в продовольственный фонд, хранения и перемещения продукции продовольственного фонда (Воронежская, Рязанская, Курская области). Необходимо отметить, что в Тюменской области действует областной Закон от 22 марта 1999 г. «О государственном региональном продовольственном фонде Тюменской области», который, согласно преамбуле, устанавливает систему гарантированного обеспечения учреждений, организаций и предприятий государственного и муниципального секторов экономики области сельскохозяйственным сырьем и продуктами питания и поддержки местных товаропроизводителей. Указанный закон определяет в том числе: цели фонда, основные принципы его формирования, финансирования и использования, состав и порядок формирования регионального продовольственного фонда, использование ресурсов и управление фондом. Аналогичный закон действует в Республике Тыва (Закон Республики Тыва от 16 июня 2000 г. № 479 «О Региональном фонде сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Республики Тыва»). В Республике Мордовия принят республиканский Закон от 17 апреля 2000 г. № 16-З «О порядке выделения и использования бюджетных средств на формирование регионального продовольственного фонда». В субъектах Российской Федерации действуют подзаконные нормативные правовые акты, касающиеся создания, функционирования и использования продовольственного фонда субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона № 29-ФЗ в целях определения приоритетных направлений государственной политики в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, охраны здоровья населения, а также в целях разработки мер по предотвращению поступления на потребительский рынок некачественных и опасных пищевых продуктов, материалов и изделий органами государственного надзора и контроля совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации организуется и проводится мониторинг качества и безопасности пищевых продуктов, здоровья населения. Мониторинг проводится в соответствии с положением, утвержденным уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2000 г. № 883 «Об организации и проведении мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения» определены задачи, решаемые при проведении мониторинга, а также предусмотрено, что мониторинг осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации, уровне муниципальных образований. На основании данного положения Федерального закона законами субъектов Российской Федерации среди отдельных мер, принимаемых региональными органами государственной власти в целях обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, предусматривается проведение мониторинга качества и безопасности пищевых продуктов, их производства и оборота на территории субъекта Российской Федерации (город Москва, Республика Бурятия, Алтайский, Краснодарский, Красноярский края, Воронежская, Рязанская, Ульяновская области).

Региональными законами определяются объекты, подлежащие мониторингу, предусматривается необходимость осуществления взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, организациями оптового продовольственного комплекса, производителями и поставщиками сельскохозяйственной продукции, сырья и

продовольствия, а также необходимость формирования на основе проводимого мониторинга государственных информационных ресурсов субъекта Российской Федерации в области продовольственной безопасности (см., например: Закон города Москвы «О продовольственной безопасности города Москвы», Закон Воронежской области «О продовольственной безопасности Воронежской области», Закон Костромской области «О продовольственной безопасности Костромской области»). В соответствии со ст. 6 Закона Ульяновской области «О продовольственной безопасности Ульяновской области» на основе мониторинга состояния продовольственной безопасности уполномоченный орган не только формирует государственные информационные ресурсы Ульяновской области в сфере продовольственной безопасности, но и осуществляет прогнозирование спроса и предложения основных видов сельскохозяйственной продукции и продовольствия.

Вместе с тем отдельные субъекты Российской Федерации закрепляют лишь цели проведения мониторинга, а также предусматривают отсылочную норму, в соответствии с которой мониторинг проводится в соответствии с положением, утвержденным уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Статьей 13 Федерального закона № 29-ФЗ урегулированы вопросы осуществления государственного надзора и контроля в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов. Так, Федеральным законом определены органы, осуществляющие государственный надзор и контроль в данной сфере. В развитие положений Федерального закона принято постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2000 г. № 987 «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов», которым определены органы, осуществляющие государственный надзор и контроль, а также утверждено Положение о государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов. Данным положением установлен порядок осуществления государственного надзора и контроля, определено содержание государственного надзора и контроля, средства (способы) его осуществления, порядок оформления результатов осуществляемого контроля и надзора.

На основании ч. 2 ст. 6 Федерального закона № 29-ФЗ региональные законы также предусматривают положения, касающиеся контроля за продовольственной безопасностью. В них указываются цели осуществления государственного контроля, определяются органы, осуществляющие надзор и контроль за качеством и безопасностью пищевых продуктов, изготавливаемых и находящихся в обороте на территории субъекта Российской Федерации, а также орган, координирующий государственный надзор и контроль. В соответствующем законе Алтайского края предусмотрено более развернутое регулирование вопросов осуществления государственного контроля и надзора. В частности, в нем определено содержание контроля и надзора, указаны объекты государственного контроля и надзора, а также закреплена обязательность планирования и координации мероприятий по обеспечению качества и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов.

Федеральным законом № 29-ФЗ установлены также требования к организации и проведению производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, материалов и изделий (ст. 22). Так, предусматривается обязанность индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов, материалов и изделий, по организации и осуществлению производственного контроля.

В ряде законов субъектов Российской Федерации дублируются данные положения Федерального закона и содержится статья, предусматривающая требование к организации и проведению производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов (город Москва, Алтайский край, Курская область).

Вопрос о целесообразности воспроизводства или дублирования в законах субъектов Федерации федеральных норм в настоящее время однозначно не решен. В целях системного построения закона, полноты правового регулирования, последовательности и внутренней согласованности его положений воспроизводство возможно. Правомерность воспроизведения положений федерального законодательства в законах субъектов Российской Федерации подтверждается позициями Конституционного Суда Российской Федерации (п. 7.1 мотивировочной части и п. 1 и 3 резолютивной части постановления от 15 декабря 2003 г. № 19-П; абзац пятый п. 2 мотивировочной

части определения от 7 октября 2005 г. № 342-О; абзац третий п. 3 мотивировочной части постановления от 30 ноября 2000 г. № 15-П; абзац четвертый п. 7 мотивировочной части и абзац второй п. 5 резолютивной части постановления от 4 апреля 2002 г. № 8-П).

В законах отдельных субъектов Российской Федерации предусмотрено осуществление общественного контроля за продовольственной безопасностью. Так, в Костромской области общественный контроль за обеспечением продовольственной безопасности может осуществляться профессиональными союзами, обществами потребителей и иными общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами в соответствии с законодательством. Аналогичное положение содержится в соответствующих законах Курской, Рязанской областей, Алтайского края. Федеральный закон не регулирует вопросы, касающиеся общественного контроля.

В ряде субъектов Российской Федерации регулируются также вопросы государственного контроля рынка продовольствия. Так, государственный контроль рынка продовольствия осуществляется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации на основе баланса производства и потребления продовольствия в регионе. Государственный контроль рынка продовольствия включает в себя в том числе:

— учет производства продовольствия, его поставок и товарных запасов, а также контроль рынка продовольствия;

— контроль движения оптовых партий продовольствия от его производства или импорта до поставок потребителям;

— соблюдение обязательных требований государственных стандартов, правил обязательного подтверждения соответствия продовольственного сырья и пищевых продуктов санитарным и ветеринарным правилам и нормам (Республика Башкортостан, Приморский край).

Как уже указывалось, в Тюменской области действует Закон Тюменской области «О государственном региональном продовольственном фонде Тюменской области». В ст. 12 данного закона урегулированы общие вопросы, касающиеся осуществления контроля за использованием средств фонда. Так, контроль за использованием средств фонда осуществляется Тюменской областной Думой. Оперативный (текущий) контроль за эффективным использованием средств фонда осуществляется совместно исполнительными органами государственной власти области и автономных округов.

На основании ч. 2 ст. 6 Федерального закона № 29-ФЗ субъекты Российской Федерации среди основных механизмов обеспечения продовольственной безопасности предусматривают разработку и реализацию целевых программ субъекта Федерации, направленных на выполнение задач обеспечения продовольственной безопасности, а также разработку и реализацию среднесрочных и краткосрочных программ развития оптовой торговли продовольствием и агропромышленной интеграции. Кроме этого, разработка и реализация региональных целевых программ предусмотрены среди полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Например, согласно ч. 2 ст. 7 Закона города Москвы «О продовольственной безопасности города Москвы» городские целевые программы, направленные на выполнение задач обеспечения продовольственной безопасности, предусматривают мероприятия в соответствии с предметом регулирования данного закона, в том числе:

— развитие оптовой торговли продовольствием;

— интеграция организаций оптового продовольственного комплекса с производителями сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в субъектах Российской Федерации;

— развитие розничной торговли продовольствием;

— развитие пищевой и перерабатывающей промышленности.

Вместе с тем несмотря на то, что большое количество субъектов Федерации упоминают в своих законах региональные целевые программы, они приняты и реализовываются лишь в нескольких субъектах Российской Федерации. Так, в Вологодской области принято постановление областного Правительства от 9 сентября 2008 г. № 1733 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Обеспечение безопасности и качества пищевых продуктов в Вологодской области на 2009—2011 годы». В Краснодарском крае действует краевая целевая программа «Качество», утвержденная постановлением Законодательного Собрания края от 22 февраля 2006 г. № 2058-п. Правительством Нижегородской области принято постановление от 14 июля 2009 г. № 491 «Об утверждении областной целевой программы «О повышении качества и безопасности пищевых продуктов, реализуемых на территории Нижегородской области» на 2009—2010 годы».

В законах отдельных субъектов Российской Федерации предусмотрены положения, касающиеся научного обеспечения продовольственной безопасности. Так, региональные законы предусматривают следующие направления, которым отдается приоритет в области научного обеспечения продовольственной безопасности:

— создание новых сортов и гибридов сельскохозяйственных культур, сочетающих высокую потенциальную урожайность с устойчивостью к неблагоприятным факторам;

— разведение пород сельскохозяйственных животных и птицы, наиболее приспособленных к местным условиям;

— разработка прогрессивных технологий производства пищевых продуктов на предприятиях агропромышленного комплекса субъекта Российской Федерации;

— разработка технологий производства сельскохозяйственной продукции, ориентированных на максимальное использование природных факторов при минимизации расходов невозобновляемых энергетических и прочих ресурсов;

— разработка технологий производства новых видов рыбопродукции с учетом максимального использования безотходных технологий;

— развитие аквакультуры (ст. 11 Закона Приморского края «О продовольственной безопасности Приморского края», ст. 12 Закона Рязанской области «О продовольственной безопасности и рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на территории Рязанской области»).

Полагаем, что закрепление данных положений имеет большое значение для правового регулирования вопросов обеспечения продовольственной безопасности, так как позволит определить важные направления в деятельности субъектов Российской Федерации по улучшению качества продовольственных и пищевых продуктов.

Законами ряда субъектов Российской Федерации регулируются вопросы, касающиеся информирования о качестве и безопасности пищевых продуктов. В ст. 4 Закона города Москвы «О качестве и безопасности пищевых продуктов» воспроизведены положения ст. 5 Федерального закона № 29-ФЗ, касающиеся информации о качестве и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий. В таких субъектах Российской Федерации, как республики Башкортостан и Ингушетия, Приморский край, Костромская область, предусмотрено собственное правовое регулирование данного вопроса. Так, в Приморском крае предусмотрено, что администрация края ежегодно представляет в краевое Законодательное Собрание информацию о продовольственном снабжении населения. Данная информация содержит сведения о:

— балансах спроса и предложений основных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия за прошедший год, оценке текущего года и прогнозе на следующий год;

— состоянии производства сельскохозяйственных и пищевых продуктов, объемах их потребления в динамике изменений;

— состоянии и развитии внутреннего и внешнего рынков сельскохозяйственного сырья и продовольствия;

— выполнении региональных программ и осуществлении мер по обеспечению продовольственной безопасности края.

В Костромской области установлено, что информация в области продовольственной безопасности размещается и обновляется не реже чем один раз в квартал на официальном сайте уполномоченного органа исполнительной власти области в сети Интернет. При этом информация включает в себя следующие данные:

— о реализации областных целевых программ развития продовольственного комплекса;

— об издании органами государственной власти области нормативных правовых актов в области продовольственной безопасности;

— о прогнозных и фактических показателях производства основных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в области;

— о средней цене на реализованные сельскохозяйственными товаропроизводителями сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие и о цене на отдельные продовольственные товары;

— о состоянии регионального продовольственного фонда на конец года;

— о проведении тендеров на поставки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для областных нужд;

— о балансе производства и потребления продовольствия;

— о качестве и безопасности пищевой продукции по данным государственного контроля и надзора федеральных органов и органов исполнительной власти Костромской области, в том числе о наличии или отсутствии в их со-

ставе компонентов, полученных из генетически модифицированных источников;

— о состоянии и развитии внутреннего рынка сельскохозяйственного сырья и продовольствия.

Кроме этого, Законом Костромской области предусмотрено, что указанная информация предоставляется бесплатно, всем заинтересованным лицам гарантируются равные условия доступа к ней.

В законах отдельных субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы продовольственной безопасности, предусматривается государственное стимулирование производства продуктов питания. Так, в соответствующем законе Республики Ингушетия закрепляется, что для продовольственного обеспечения государство осуществляет меры по регулированию и стимулированию производства продуктов питания в республике и регулирует рынок продовольствия в соответствии с законодательством. Законами Приморского края и Рязанской области предусмотрены меры, направленные на реализацию агропромышленного комплекса субъекта Российской Федерации.

В некоторых субъектах Федерации учреждены знаки, подтверждающие качество продукта. Так, в законе Воронежской области регулируются вопросы присвоения знака «Воронежский продукт». Общественная значимость знака создается за счет его широкой популяризации среди производителей пищевых продуктов через средства массовой информации как признание добросовестного отношения его обладателя к качеству и безопасности произведенной продукции. Знак присваивается уполномоченным органом, определенным администрацией области, на основании заявления соискателя на присвоение знака с учетом рекомендации комиссии по вопросам обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов в Воронежской области. Знак может использоваться производителем на упаковке производимых им пищевых продуктов.

В законах ряда субъектов Российской Федерации предусматривается правовое регулирование добровольной маркировки пищевых продуктов (Краснодарском крае, Курганской, Томской областях). В Красноярском крае производители пищевых продуктов имеют право на добровольную маркировку знаком «Продукция Красноярского края», свидетельствующим о том, что данные пищевые продукты изготовлены в Красноярском крае из продовольственного сырья, произведенного в крае, не содержат генетически модифицированные источники и соответствуют всем установленным действующими нормативными документами требованиям к качеству и безопасности. Организации, осуществляющие реализацию пищевой продукции, вправе использовать добровольную маркировку пищевой продукции знаком, подтверждающим отсутствие в ее составе генетически модифицированных источников.

Законы субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы продовольственной безопасности, предусматривают также положения, касающиеся ответственности за нарушения данных законов. Федеральный закон № 29-ФЗ предусматривает, что нарушение данного Федерального закона влечет за собой уголовную и гражданско-правовую ответственность. Должностные лица органов государственного надзора и контроля за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также за сокрытие фактов, создающих угрозу жизни и здоровью человека, несут ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (ст. 27—29). Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [10] предусматривает ряд составов в области продовольственной безопасности.

Анализ федерального и регионального законодательства в сфере продовольственной безопасности позволяет сделать следующие выводы.

1. Принятие субъектами Российской Федерации комплексных законов о продовольственной безопасности представляется нецелесообразным в силу допустимости правового регулирования субъектами Российской Федерации в соответствующей сфере лишь отдельных вопросов.

2. При разработке региональных законов в сфере продовольственной безопасности следует исходить не только из пределов правового регулирования Федерального закона № 29-ФЗ, но и финансовых возможностей субъекта Российской Федерации. Например, реализация региональных программ обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов потребует соответствующих расходов средств региональных бюджетов.

3. Представляется целесообразным в случае разработки соответствующих региональных законов установить в них только дополнительные в сравнении с федеральным законодательством меры обеспечения качества и безопас-

ности пищевых продуктов в субъекте Федерации. Так, в качестве положительных примеров регионального опыта правового регулирования отдельных вопросов продовольственной безопасности можно привести: информационное обеспечение продовольственной безопасности; установление региональной системы стимулирования производства продуктов питания в субъектах Российской Федерации; регулирование направлений научного обеспечения продовольственной безопасности.

4. Формы участия субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, установленные Федеральным законом № 29-ФЗ (разработка региональных программ обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов; осуществление совместно с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти контроля и надзора за качеством и безопасностью пищевых продуктов), возможно реализовать посредством принятия управленческих решений на уровне региональных органов исполнительной власти без дополнительной их регламентации в законе субъекта Российской Федерации. Данная позиция справедлива и в отношении правовой регламентации иных форм участия региональных органов государственной власти в реализации государственной политики в сфере продовольственной безопасности, в частности, посредством создания при органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации межведомственных комиссий.

5. На уровне региональных законов о продовольственной безопасности дополнительно регламентируются различные вопросы, относящиеся к данной сфере. Вместе с тем их правовая значимость в реализации региональной политики в сфере продовольственной безопасности несущественна поскольку:

— во-первых, большинство данных вопросов урегулированы на федеральном уровне. Например, региональный мониторинг продовольственной безопасности проводится в соответствии с положением, утвержденным уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

— во-вторых, ряд вопросов может быть реализован посредством принятия узкоспециального регионального закона или подзаконного акта, например, создание региональных продовольственных фондов.

Кроме того, распространена практика регламентации в региональных законах о продовольственной безопасности положений, которые относятся к федеральной компетенции.

Такие субъекты Российской Федерации, как город Москва, Алтайский край, закрепляют в своих законах о продовольственной безопасности требования к обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов, а также регулируют вопросы оценки и подтверждения соответствия требованиям нормативной и технической документации пищевых продуктов. Закон Алтайского края содержит также гл. II, посвященную государственному управлению в области обеспечения качества и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов, в которой установлены система государственного управления обеспечением качества и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов, государственное нормирование в данной области. В городе Москве законодательно определен порядок изъятия из оборота непригодных к обороту пищевых продуктов, их утилизации и уничтожения.

Вместе с тем Федеральный закон № 29-ФЗ содержит гл. III «Государственное регулирование в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» и гл. IV «Общие требования к обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов». Кроме этого, согласно ст. 6 данного Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации не участвуют в осуществлении полномочий Российской Федерации по установлению требований к обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов, государственному регулированию в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов. В связи с этим законы субъектов Федерации не могут предусматривать положения, касающиеся вышеназванных вопросов, в том числе путем дублирования соответствующих положений.

Согласно п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство относится к сфере ведения Российской Федерации. В соответствии со ст. 1 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» [12] отношения в области защиты прав потребителей регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, данным Законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Россий-

ской Федерации. Согласно ст. 42.1 данного Закона Российской Федерации высший исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации осуществляет мероприятия по реализации, обеспечению и защите прав потребителей и в пределах своих полномочий принимает определенные меры. Таким образом, субъекты Российской Федерации не вправе регулировать вопросы, связанные с правами, обязанностями потребителей, изготовителей и продавцов. Тем не менее, например, в Законе Алтайского края «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов» имеется гл. IV «Права и обязанности потребителей, изготовителей и продавцов в области обеспечения качества и безопасности продовольственного сырья, пищевых продуктов и контактирующих материалов».

6. В силу того, что для субъектов Российской Федерации полномочия в сфере продовольственной безопасности не предоставлены, недопустимо в региональных законах устанавливать также юридическую ответственность за правонарушения в данной сфере. Полагаем, что региональный закон может предусматривать отсылочную норму, касающуюся ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения продовольственной безопасности, как, например, в Законе Красноярского края «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов». Согласно ст. 7 указанного закона лица, виновные в нарушении законодательства в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, несут ответственность в соответствии с федеральным законодательством. Должностные лица органов исполнительной власти края за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов несут ответственность согласно федеральному законодательству о государственной гражданской службе.

1. О качестве и безопасности пищевых продуктов : Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ (в ред. от 30 дек. 2008 г.) // СЗ РФ. 2000. № 2, ст. 150.

2. 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 : Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (в ред. от 22 июля 2010 г.) // СЗ РФ. 2004. № 35, ст. 3607.

3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 27 июля 2010 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

4. Об организации и проведении мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения : постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2000 г. № 883 // СЗ РФ. 2000. № 48, ст. 4701.

5. О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов : постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2000 г. № 987 // СЗ РФ. 2001. № 1, ч. 1, ст. 123.

6. СЗ РФ. 2003. № 52, ст. 5101.

7. Доступ из «СПС КонсультантПлюс».

8. СЗ РФ. 2000. № 50, ст. 4943.

9. Там же. 2002. № 15, ст. 1497.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 г. (в ред. от 27 июля 2010 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

11. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4, ст. 445.

12. О защите прав потребителей : Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (в ред. от 23 нояб. 2009 г.) // СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 140.

И.А. Боровикова

Правовое регулирование института недействительности выборов в зарубежных государствах: опыт сравнительного анализа

В предлагаемой статье представлен перевод положений нормативных правовых актов о выборах зарубежных государств, закрепляющих правовую конструкцию недействительности выборов. Обобщен опыт современного правового регулирования оснований и порядка признания результатов выборов недействительными в государствах, представляющих основные современные правовые системы, — Федеративной Республике Германия (романо-германская правовая система, страна Западной Европы), Венгерской Республике (романо-германская правовая система, страна Восточной Европы), Азербайджанской Республике (романо-германская правовая система с элементами прежнего социалистического права, государство постсоветского пространства) [1], Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии (англосаксонская правовая система), Республике Корея (смешанная правовая система, в которой сочетаются черты как англосаксонской, так и романо-германской систем права) [2].

Обзор законодательства, касающегося порядка отмены результатов выборов, подготовлен Венецианской комиссией (иное наименование — Европейская комиссия за демократию через право) во взаимодействии с Конституционным судом Мальты в июне 2009 г.*

В статье рассмотрены два основных блока вопросов, касающихся порядка признания итогов голосования, результатов выборов недействительными, — основания и условия признания итогов голосования, результатов выборов недействительными, процедура признания итогов голосования, результатов выборов недействительными.

Признание итогов голосования, результатов выборов недействительными

1. Правовая основа для отмены результатов выборов. Как правило, правовой основой для признания итогов голосования, результатов выборов недействительными выступает закон государства, в отдельных случаях — как конституция (основной закон) государства, так и закон государства.

Так, в Республике Корея отсутствует конституционное закрепление института недействительности выборов. Порядок организации и проведения выборов президента, членов Национальной ассамблеи, членов местных советов, а также глав местных правительств, в том числе порядок рассмотрения избирательных споров, касающихся оспаривания итогов голосования, результатов выборов, регулируется Законом о выборах. В Великобритании конституционными законами также не закреплено

* Венецианская комиссия была учреждена вскоре после падения Берлинской стены в 1990 г. частичным соглашением между государствами—членами Совета Европы. С 2002 г. участником этого соглашения является Российская Федерация. Комиссия сыграла большую роль в экспертизе принимавшихся в 1990-е годы восточноевропейскими странами конституций, соответствующих стандартам европейского конституционного наследия. Она является признанным независимым форумом по обмену идеями и информацией в правовой сфере, в том числе в сфере конституционного правосудия, по экспертизе проектов национальных правовых актов, обобщению и формулированию многих общеевропейских правовых стандартов. Комиссия состоит из независимых экспертов, получивших международную известность благодаря своему опыту работы в демократических институтах или своему вкладу в развитие права и политических наук. Ее членами являются, в частности, председатели и судьи верховных и конституционных судов, депутаты национальных парламентов, высокопоставленные чиновники, профессора университетов, преподающие конституционное и международное право (см.: сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: http://ksrf.ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=763).

каких-либо положений, касающихся выборов. Порядок организации и проведения выборов установлен статутами. В Великобритании результаты парламентских и местных выборов могут быть опротестованы согласно нормам ч. III Статута о народных представителях 1983 г. Результаты выборов могут быть признаны недействительными в соответствии с разделом 144 Статута 1983 г. (парламентские выборы) и разделом 145 Статута 1983 г. (муниципальные выборы). В Азербайджанской Республике основания и порядок признания недействительными итогов голосования, результатов выборов закреплены Избирательным кодексом. В Венгерской Республике Законом об избирательных процедурах от 1997 г. установлен порядок организации и проведения парламентских, муниципальных выборов и выборов членов Европейского парламента от Венгрии, в том числе определены основания и порядок отмены результатов выборов.

В Федеративной Республике Германия основания и процедура отмены результатов выборов закреплены как Конституцией, так и иными законами. Согласно п. 1 ст. 41 германской Конституции (Основного закона) установление результатов выборов отнесено к полномочиям Бундестага — федерального парламента. Решения германского Бундестага подлежат обжалованию в Федеральном Конституционном суде (ч. 2 ст. 41 Основного закона). Федеральный закон о проверке выборов (Wahlprüfungsgesetz) предусматривает процедуру «проверки» выборов. Однако ни Конституцией, ни законами не предусмотрено конкретных нарушений закона (федерального избирательного закона (Bundeswahlgesetz) и федерального избирательного кодекса (Bundeswahlordnung), а также возможных нарушений принципов всеобщего, прямого, свободного, равного и тайного избирательного права (ст. 38 ч. 1 Конституции), которые являлись бы основаниями аннулирования результатов выборов или признания их недействительными. Ответ на вопрос, какие нарушения могут влечь отмену результатов выборов, представлен в соответствующих решениях Бундестага и соответствующего прецедентного права Федерального Конституционного суда. Такой способ правового регулирования обусловлен тем фактом, что в избирательной практике существует большое количество возможных нарушений избирательного закона, которые практически невозможно выразить в общих формулировках.

2. Признание результатов выборов недействительными выступает в качестве возможного последствия нарушения закона (т. е. правоприменительный орган вправе действовать по своему усмотрению) или определены случаи, когда отмена результатов выборов обязательна. В соответствии с Законом о выборах Федеративной Республики Германия каждое нарушение требований закона, касающееся избирательной процедуры в целом (нарушение правил ведения избирательной кампании, порядка голосования, подведения итогов голосования и распределения мандатов, а также нарушение принципов всеобщего, прямого, свободного, равного и тайного избирательного права), означает совершение избирательной ошибки. Но не каждая избирательная ошибка влечет недействительность выборов.

Избирательная ошибка должна быть исправлена в максимально возможной степени. В этом контексте применяется принцип наименее возможного вмешательства: предпочтительнее пересчитать избирательные бюллетени или повторно вычислить распределение мест и исправить избирательную ошибку вместо того, чтобы допустить проведение повторных выборов.

Поэтому только те нарушения закона, которые оказали влияние на распределение мест в парламенте, могут влечь объявление результатов выборов аннулированными или недействительными (полностью или частично). Возможность оказания влияния на результаты выборов должна быть не только теоретической, но и реальной, очевидной возможностью. Например, незаконное внесение единственного человека в регистр избирателей по общему правилу не является основанием для отмены решения о результатах выборов, поскольку один голос не может оказать влияние на результаты выборов.

Если нарушение избирательного закона произошло, но это не повлияло на результаты выборов, объявление выборов недействительными имеет значение лишь для избирательной практики на следующих выборах. На нарушение закона только указывается, с тем чтобы предотвратить повторное совершение избирательной ошибки во время следующих выборов.

Так, в недавнем решении Федеральный Конституционный суд Федеративной Республики Германия постановил, что норма федерального избирательного закона является неконституционной. И хотя данная правовая норма была применена при проведении выборов и имела влияние на избирательную процедуру и состав парламента, Федеральный Конституционный суд не отменил результаты

выборов. Это решение было обусловлено тем, что общественный интерес к легитимности парламентского состава перевешивал интерес к исправлению избирательной ошибки. Распределение мандатов было признано неправомерным, так как результат выборов был обусловлен избирательной ошибкой. Однако парламент не имел бы возможности исправить неконституционное положение избирательного закона, если бы результаты выборов были отменены и Бундестаг распущен. Как следствие вновь избранный Бундестаг был избран на основе неконституционного положения.

При этом до настоящего времени ни одна из жалоб, принесенных прежде в Федеральный Конституционный суд Федеративной Республики Германия, не приводила к признанию федеральных выборов аннулированными или недействительными.

В Великобритании в случае совершения избирательного правонарушения, предусмотренного законом в качестве основания для отмены результатов выборов, Суд выборов обязан:

— объявить выборы недействительными;

— вынести решение о том, что кандидат, избрание которого обжалуется, был законно избран;

— вынести решение о том, что другой кандидат был законно избран (раздел 144 (1) и раздел 145 (1) Статута о выборах 1983 г.).

В Республике Корея в результате разрешения избирательного спора суд может принять решение о признании результатов выборов недействительными только в случае: а) совершения незаконных действий, б) результат выборов был бы иным, если бы незаконные действия не были совершены. Таким образом, суды обладают усмотрением в оценке степени влияния избирательного правонарушения на результаты выборов.

В случае если избранное лицо или управляющий его избирательной кампанией совершил избирательное правонарушение и приговорен к лишению свободы или определенному штрафу, избранное лицо должно быть лишено мандата (дисквалифицировано) автоматически. В этом случае усмотрение судов проявляется в определении вида наказания.

Согласно ст. 73.1 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики, если кандидат, зарегистрированный кандидат, политическая партия, блок политических партий совершили избирательное правонарушение, соответствующая избирательная комиссия вправе, но не обязана, аннулировать избрание кандидата либо отменить решение об итогах голосования или результатах выборов.

В Венгрии избирательные комиссии обязаны отменить решение об итогах голосования, результатах выборов, если такое нарушение закона существенно повлияло на результаты выборов. Однако на усмотрение судов оставлено решение вопроса о том, в какой степени избирательное правонарушение оказало влияние на результаты выборов.

3. Избирательные правонарушения, совершение которых является основанием для признания итогов голосования, результатов выборов недействительными.

Установленное несоответствие предъявляемым требованиям. В Федеративной Республике Германия лицо, не обладающее избирательным правом, не может быть законно избрано. В отношении такого кандидата избирательной комиссией выносится решение об отказе в его регистрации. Участие в избирательной кампании и избрание лица, не обладающего пассивным избирательным правом, влечет недействительность его избрания. Вместе с тем избранное лицо, не обладающее пассивным избирательным правом, полноправно осуществляет свои полномочия до тех пор, пока не будет избрано иное лицо.

Пороки в правовом статусе кандидата являются основанием для отмены решения о результатах выборов. Однако этот факт не влечет проведения повторных выборов. Согласно разделу 48 Федерального избирательного закона мандат будет отдан той политической партии, членом которой является избранное лицо. Если закрытый партийный список политической партии более не существует, вакантное место остается свободным.

В Великобритании в качестве оснований признания результатов выборов недействительными выступают следующие юридические факты:

1. Отсутствие у кандидата пассивного избирательного права:

— иностранцы (раздел 3 Учредительного акта 1700 г. и общее право);

— люди, страдающие умственной болезнью (общее право);

— пэры, которые ранее состояли в Палате лордов (раздел 2 Закона 1999 г.);

— члены духовенства, которые являются «Духовными лордами» (26 архиепископов и епископов англиканской церкви в Палате лордов в отличие от светских членов Палаты лордов) (Закон о дисквалификации духовенства 2001 г.);

— банкроты (раздел 1 (4) Закона о дисквалификации лиц при выборах в Палату общин от 1975 г.);

— различные чиновники, например, государственные служащие, уполномоченные по выборам, члены вооруженных сил, чиновники полиции, осуществляющие свою деятельность на неосвобожденной основе, члены законодательных органов вне Содружества, определенные судебные должности, участники трибунала и члены других комиссий или органов (часть IV списка 1 Закона о дисквалификации лиц при выборах в Палату общин 1975 г.);

— заключенные, которые были признаны виновными в Великобритании или в иной стране в совершении преступления, содержащиеся под стражей на неопределенный срок или на срок более одного года в Великобритании или в Ирландской Республике (раздел 1 и 2 (1) Акта о народных представителях 1981 г.);

— субъекты, признанные виновными в совершении лично или через своих представителей коррупционных или иных незаконных действий, связанных с избирательными правоотношениями (лицо лишается пассивного избирательного права сроком на пять лет с момента вынесения Судом выборов решения о признании его виновным) (раздел 159 (1) Статута 1983 г.).

2. Недостижение кандидатом установленного законом минимального возраста (в настоящее время 18-летнего возраста) (раздел 17 Избирательного закона 2006 г.).

В Республике Корея следующие случаи несоответствия кандидата предъявляемым законом требованиям могут стать основаниями для признания результатов выборов недействительными:

— лицо не обладает пассивным избирательным правом на день голосования;

— избранное лицо перестает отвечать предъявляемым требованиям до окончания срока, на который он избран;

— политическая партия рекомендует своих членов в качестве кандидатов в превышение числа мандатов, которые должны быть распределены в избирательном округе;

— вновь открывшиеся обстоятельства о том, что избранное лицо не представило декларацию о собственности в целях регистрации его в качестве кандидата в соответствии с законом об этике публичной службы либо скрыло факт состояния на военной службе, или кандидат, его (ее) супруга (супруг), его родственники по восходящей либо нисходящей линии не уплачивали подоходный налог, налог на собственность и налог на недвижимость в течение последних пяти лет, либо кандидат скрыл факт привлечения к уголовной ответственности;

— должностное лицо, зарегистрированное в качестве кандидата, не оставило свою должность на период избирательной кампании в соответствии с требованиями закона о выборах;

— кандидат, выдвинутый от политической партии, прекращает свое членство в партии или становится членом двух и более партий, либо партия, к которой кандидат принадлежит, аннулирует или отменяет его регистрацию;

— независимый кандидат становится членом политической партии;

— лицо зарегистрировано в качестве кандидата в нарушение требований закона.

Нарушения порядка организации и проведения выборов. В Федеративной Республике Германия Федеральный Конституционный суд развил общее правило, согласно которому избиратели должны быть свободны и не находиться под влиянием правительства во время процесса определения своих предпочтений на грядущих выборах. Суд выразил в нескольких решениях мнение о том, что принцип свободного избирательного права и принцип равных возможностей для политических партий требует уменьшения правительством во время избирательной кампании своих действий по связям с общественностью тем в большей степени, чем ближе день выборов. Нарушение этого требования может привести к недействительности результатов выборов в том случае, если такое нарушение оказало или могло оказать влияние на итоги голосования и распределение мандатов. Избирательная ошибка вследствие влиятельного поведения правительства может быть установлена только в том случае, если допущено существенное нарушение принципа свободного избирательного права и принципа равных возможностей на выборах.

В Великобритании следующие действия, которые расцениваются как коррумпированные или иные незаконные методы, могут повлечь недействительность выборов (см. раздел 60, 82 (6), 115 (1), 159, 164 и 165 Статута 1983 г. и общее право):

1) общая коррупция;

2) взяточничество;

3) подкуп, т. е. предоставление еды, напитков (обычно алкогольных) с намерением повлиять на свободное волеизъявление избирателя;

4) запугивание или иное противоправное влияние, например, угрозы или использование насилия, причинение имущественного или морального вреда, убытки или потери,

принуждение, похищение, или использование любого мошеннического устройства с целью ограничения свободы волеизъявления избирателя, с тем чтобы заставить или напугать его до наступления голосования или воздержаться от голосования в противоречие с его свободной волей, как это предусмотрено в деле Willes J и Lichfield (1869);

5) персонация (выдача себя за другое лицо с целью воспользоваться правами этого лица), т. е. голосование лично или через почту за другое лицо, независимо от того, является ли другой человек живым, мертвым или фиктивным;

6) ложная декларация расходов, произведенных во время выборов;

7) подача заведомо ложных сведений, содержащихся в документах, представленных уполномоченному по выборам относительно имени кандидата, даты рождения или места проживания;

8) проставление ложной подписи избирателя, который поддерживает выдвижение лица в качестве кандидата, в документах, представленных уполномоченному по выборам;

9) найм кандидатом коррумпированного представителя или агитатора.

Недействительность выборов влекут также нарушения, допущенные в процессе голосования и подсчета голосов. При этом они должны быть расценены правоприменительным органом как существенные нарушения избирательного закона, которые повлияли на результаты выборов.

В Республике Корея одним из оснований для принятия решения о признании результатов выборов недействительными является совершение избирательных правонарушений в ходе выборов. Незаконная деятельность признается таковой в случае когда: а) избирательная комиссия нарушает избирательное законодательство и иные инструкции; б) избирательная комиссия сознательно не принимает мер по устранению серьезных нарушений, допущенных кандидатом или третьим лицом, и этим бездействием или уступками влияет на результаты выборов; в) судом установлено, что избирательные правонарушения, допущенные кандидатом или иными лицами, повлияли на свободный и справедливый характер выборов.

Статья 264 Закона о выборах определяет, что избранное лицо должно быть дисквалифицировано (лишено мандата), если оно приговорено к заключению либо штрафу в размере более 1 млн вон за совершение преступлений, предусмотренных Законом о выборах, либо за нарушения порядка финансирования избирательной кампании, закрепленные Законом о политическом финансировании.

Методы ведения избирательной кампании строго урегулированы, и период избирательной кампании ограничен нормами Закона о выборах. Поэтому, если избранный кандидат вел свою избирательную кампанию незаконными методами и способами или начал ее ранее агитационного периода, избранный кандидат может быть лишен своего мандата (дисквалифицирован).

Другие нарушения закона, такие как преступления и гражданские правонарушения. В германском Уголовном кодексе (Strafgesetzbuch) закреплено несколько составов преступлений, связанных с выборами: воспрепятствование голосованию, фальсификация избирательных бюллетеней или результатов выборов, нарушение тайны избирательного бюллетеня, принуждение избирателей голосовать определенным способом, обман избирателей, подкуп избирателей или кандидатов. Кроме того, Гражданским кодексом урегулированы отдельные аспекты порядка проведения выборов — установлен запрет для членов избирательных комиссий на занятие политической деятельностью в течение исполнения их полномочий. Нарушение данных правил либо совершение одного из вышеупомянутых преступлений не означает совершение избирательной ошибки во всех случаях и не влечет автоматически отмену результатов выборов.

В Великобритании преступления и гражданские правонарушения не применяются в качестве основания для признания результатов выборов недействительными.

В Республике Корея следующие нарушения влекут лишение пассивного избирательного права и как следствие признание избрания лица недействительным:

— совершение преступления в сфере избирательных правоотношений, внесение или получение денежных средств избирательного фонда с нарушением Закона о политическом финансировании; подкуп при исполнении должностных полномочий в качестве Президента, члена Национального собрания, члена местного совета, главы местного органа власти (пассивное избирательное право ограничивается сроком на пять лет с момента присуждения штрафа в размере более 1 млн вон или сроком на десять лет с момента осуждения к лишению свободы);

— приостановление или лишение избирательного права согласно решению суда либо решениям других органов власти;

— вступление в силу приговора суда о лишении свободы без отбывания трудовой повинности либо о более строгом виде наказания.

Согласно ст. 77 Закона Венгерской Республики о выборах, требования об отмене результатов выборов могут быть предъявлены в следующих случаях:

— нарушение избирательного закона;

— нарушение принципов выборов, закрепленных ст. 71 Конституции Венгерской Республики;

— нарушение принципов избирательной процедуры, закрепленных ст. 3 Закона о выборах.

Термин «нарушение избирательного закона» подразумевает нарушение существенных условий организации и проведения выборов, совершенное избирательной комиссией или кандидатом, или любым другим участником избирательных процедур. Но нарушение процедурных норм можно также рассматривать в качестве «нарушения избирательного закона», что также может обусловить признание результатов выборов недействительными.

В Азербайджанской Республике окружная избирательная комиссия или Центральная избирательная комиссия вправе признать результаты выборов недействительными в следующих случаях:

— если избирательные правонарушения были совершены во время проведения голосования или во время определения результатов выборов, что не позволяет установить истинное волеизъявление избирателей;

— если число избирательных участков, на которых итоги голосования признаны недействительными, превышает более чем на две пятых количество участков данного избирательного округа, при условии, что число зарегистрированных избирателей в таких избирательных участках превышает более чем на одну четверть количество избирателей, зарегистрированных в данном избирательном округе.

4. Отмену результатов выборов могут повлечь только действия кандидата, или во внимание может быть принята деятельность других субъектов (например, нарушение правил ведения предвыборной агитации средствами массовой информации или другими субъектами в пользу кандидата, но без его ведома)?

В Федеративной Республике Германия Федеральный Конституционный суд постановил, что нарушения правил ведения предвыборной агитации могут быть расценены в качестве избирательной ошибки только в том случае, если на процесс определения предпочтений избирателей на приближающихся выборах значительно повлияло правительство или (посредством принуждения или давления) политические партии, кандидаты или другие субъекты, и если не было возможности предотвратить или компенсировать данные правонарушения. Незначительные нарушения принципа свободного избирательного права и принципа равных возможностей на выборах политическими партиями, кандидатами или другими субъектами нельзя рассматривать в качестве избирательных ошибок, даже если это поведение можно было бы считать несправедливым или оно является нарушением закона.

Однако Федеральный Конституционный суд никогда не объявлял выборы полностью или частично аннулированными или недействительными вследствие нарушения правил ведения предвыборной агитации со стороны правительства, средств массовой информации или других субъектов. Общественности, частным телерадиовещательным корпорациям и другим средствам массовой информации предоставлены широкие конституционно защищенные свободы слова и печати (ст. 5 ч. 1 абзац второй Основного закона Федеративной Республики Германия).

При этом не имеет правового значения, совершены ли правонарушающие действия в пользу кандидата другими субъектами с его ведома, одобряет ли кандидат эти действия или относится к ним осуждающе.

В Великобритании действия представителей или наемных представителей кандидата могут повлечь признание результатов выборов недействительными.

В Республике Корея в некоторых случаях действия других субъектов могут стать основанием признания результатов выборов недействительными. Особенно Закон о выборах акцентирует внимание на совершении финансовых правонарушений управляющим избирательной кампании и семьей кандидата. Статьи 263 и 265 Закона о выборах предусматривают следующие правила:

— в случае, если менеджер избирательной кампании или уполномоченный по финансовым вопросам приговорен к лишению свободы или штрафу в размере превышающем 3 млн вон, за превышение расходов на проведение избирательной кампании в размере 1/200 или более от установленного лимита, выборы должны быть признаны недействительными;

— в случае, если менеджер избирательной кампании (уполномоченный по финансовым вопросам, родственник по восходящей или нисходящей линии или супруг кандидата) совершил

коррупционное правонарушение и стимулировал тем самым интерес избирателей к кандидату или неправомерно осуществил финансирование избирательной кампании (получил или передал средства) и приговорен к лишению свободы или штрафу в размере более 3 млн вон, избрание кандидата должно быть признано недействительным (данное правило не применяется к кандидатам на президентских выборах, кандидатам в члены Национальной ассамблеи, избираемым в составе списка кандидатов, кандидатам в члены местных советов, избираемым в составе списка кандидатов).

В Азербайджанской Республике при рассмотрении вопроса о признании результатов выборов недействительными правонарушения иных субъектов, помимо кандидата и политической партии, также могут быть приняты во внимание.

В Венгрии нарушения как кандидата, так и других субъектов могут повлечь недействительность выборов. При рассмотрении вопроса о признании результатов выборов недействительными избирательными комиссиями и судами должны быть установлены следующие юридические факты: факт совершения избирательного правонарушения, факт влияния такого нарушения на результаты голосования. При установлении данных фактов правоприменительные органы вправе отменить результаты выборов независимо от того, совершены ли данные действия кандидатом либо иным лицом, с ведома кандидата или без такового совершено правонарушение.

5. Должно ли быть отменено избрание конкретного кандидата, нарушившего избирательный закон, или выборы в целом должны быть признаны недействительными?

В Германии до настоящего времени Федеральный Конституционный суд не объявлял федеральные выборы частично или полностью аннулированными или недействительными.

По общему правилу законно избранный депутатский корпус должен уважаться в максимально возможной степени. В качестве приоритетной рассматривается возможность исправить избирательную ошибку, чем провести повторные выборы. Если выборы были частично признаны недействительными и проведение повторных выборов абсолютно необходимо, выборы проводятся в избирательном округе или земле, которые затронуты избирательной ошибкой.

Избирательные результаты могут быть исправлены только до той степени, в которой они были затронуты избирательной ошибкой. Отмена общих результатов выборов возможна в случае, если избирательная ошибка имеет существенное значение и деятельность парламента в некорректном составе недопустима.

Даже если большое количество мандатов было получено не в соответствии с законом, общие результаты выборов не могут быть отменены полностью. В данном случае общественный интерес по исправлению избирательной ошибки должен перевесить интерес по действию волеизъявления избирателей.

В Великобритании полномочия избирательных судов по объявлению результатов выборов недействительными ограничены выборами, которые обжалуются, при этом жалоба может иметь отношение к кандидату, а не к избирательному процессу в целом.

В Республике Корея существует два вида избирательных споров: спор о законности выборов в целом и об оспаривании избрания конкретного кандидата.

В Азербайджанской Республике может быть отменено лишь избрание конкретного кандидата. В Венгрии, напротив, результаты выборов признаются недействительными в избирательном округе в целом.

6. В случае признания результатов выборов недействительными, вправе ли кандидат, действия которого послужили основанием для признания результатов выборов недействительными, принимать участие в повторных выборах?

Законодательство Федеративной Республики Германия не содержит ограничений на участие кандидата в повторных выборах вследствие отмены результатов выборов. Кандидат может быть исключен из участия в повторных выборах, если он по каким-либо причинам утрачивает пассивное избирательное право в соответствии с разделом 15 Федерального избирательного закона.

В Великобритании лицо, признанное лично виновным в коррупционных действиях на парламентских или европейских парламентских выборах, лишается пассивного избирательного права на выборах в парламент или Европейский парламент в течение пяти лет с момента опубликования решения суда: (раздел 160 (4) (b) Статута 1983 г. и правило 107 Правил проведения выборов в Европейский парламент 2004 г.). Если же субъект признан виновным в коррумпированной практике на выборах в органы местного самоуправления, он лишается права на занятие любой выборной должности в течение пяти лет (раздел 173 Статута 1983 г.).

В Республике Корея, согласно ст. 266 (2) Закона о выборах, лицо, чье избрание признано недействительным по основаниям ст. 263 (превышение расходов на проведение избирательной кампании) или ст. 265 (совершение избирательного преступления менеджером избирательной кампании), не может выступать в качестве кандидата на соответствующих повторных выборах.

Кроме того, если избранный кандидат дисквалифицирован вследствие совершения финансовых преступлений и был приговорен к лишению свободы или штрафу более 1 млн вон, пассивное избирательное право данного субъекта ограничивается на следующий срок:

1) пять лет с момента вынесения судебного решения о выплате штрафа;

2) десять лет с момента вынесения приговора о лишении свободы условно;

3) десять лет с момента исполнения приговора или освобождения от отбывания наказания.

В Венгрии по общему правилу кандидат не может быть лишен права на участие в выборах. Единственный случай, когда кандидат не вправе принимать участие в повторных выборах, — это потеря пассивного избирательного права вследствие совершенного правонарушения.

Процедура отмены результатов выборов

1. Орган, уполномоченный на рассмотрение заявления об оспаривании результатов выборов. Согласно ст. 41 ч. 1 Конституции Федеративной Республики Германия и разделу 1 ч. 1 Федерального закона о проверке выборов, отмена результатов выборов относится к полномочиям Бундестага. Таким образом, парламент действует в качестве судьи в собственном деле, на что есть исторические причины: с тех пор как в 1871 г. парламент успешно добился получения права осуществлять парламентскую самопроверку, независимо от короны и ее судебной власти, Бундестаг следует этой традиции. Результатом процедуры исследования итогов выборов Бундестагом является, скорее, обзор применения положений избирательного закона, чем правовой акт. Результаты выборов обжалуются в Федеральном Конституционном суде.

В Великобритании жалобы об оспаривании результатов выборов в Европейский парламент рассматриваются по правилам и процедурам, установленным для оспаривания результатов выборов в Парламент Соединенного Королевства (Правила проведения выборов в Европейский парламент 2004 г.).

Суд выборов является органом, уполномоченным на рассмотрение жалоб об оспаривании результатов муниципальных и парламентских выборов. Суд выборов является «судом письменного производства» (т. е. судом, чьи процедуры основаны на фактических доказательствах) и имеет юрисдикцию, полномочия и власть Высокого суда Англии и Уэльса или Северной Ирландии или Суда Сессии в Шотландии. Суд выборов состоит из двух судей (раздел 123 Статута 1983 г.).

Суд выборов состоит из назначенных специальных уполномоченных (назначенных на год теми судьями, которые имеют право входить в состав судов парламентских выборов). Специальные уполномоченные должны иметь право быть назначенными в качестве судьи, иметь семилетний профессиональный юридический стаж, т. е. отвечать требованиям, предъявляемым к судье окружного суда и вышестоящих судов.

В Республике Корея Верховный суд республики уполномочен на рассмотрение избирательных споров при проведении президентских выборов и всеобщих выборов в Национальное собрание. В случае выборов в местные органы власти, юрисдикция по кассации выборов разделена:

— для выборов губернатора и выборов членов совета — Верховный суд;

— для выборов окружного и районного членов совета — Апелляционный суд.

В Азербайджанской Республике Избирательным кодексом установлен административный порядок обжалования результатов выборов в первой инстанции и судебный порядок — в последующих инстанциях. Так, определенные законом лица вправе представить свои жалобы в соответствующую вышестоящую избирательную комиссию. Если данные жалобы первоначально не рассмотрены вышестоящей избирательной комиссией, такие лица могут подать жалобы на решение или действие (бездействие) избирательной комиссии избирательного округа в Центральную избирательную комиссию, а на решения или действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии — в Апелляционный суд.

В Венгрии в первой инстанции заявитель может обратиться в вышестоящую избирательную комиссию. Решения окружных избирательных комиссий об установлении результатов выборов могут быть обжалованы в окружной суд, решение Центральной избирательной комиссии может быть обжаловано в Верховном суде Венгерской Республики.

2. Субъект, управомоченный на обжалование решения избирательной комиссии об установлении результатов выборов. В Германии, согласно разделу 2 ч. 2 Федерального закона о проверке результатов выборов, процедура проверки выборов Бундестагом может быть инициирована избирателем, группой избирателей, федеральным уполномоченным по выборам, государственным уполномоченным по выборам (существует 16 уполномоченных по выборам, каждый из которых осуществляет контроль за проведением выборов в одной из 16 земель Германии) или председателем Бундестага.

Жалоба на парламентское решение относительно законности выборов может быть подана, согласно разделу 48 Федерального закона о Конституционном суде Федеративной Республики Германия, избирателем, заявление об оспаривании результатов выборов которого было отклонено парламентом, при условии представления избирателем ста подписей других граждан, обладающих активным избирательным правом, собранных в поддержку такого заявления. Кроме того, члены парламента, избрание которых признано недействительным вследствие решения, принятого Бундестагом, число которых составляет не менее десяти процентов регулярного числа депутатов Бундестага, имеют право на подачу жалобы.

Федеральный уполномоченный по выборам, государственные уполномоченные по выборам, президент Бундестага и группы избирателей или группы кандидатов вправе принести жалобу в Федеральный Конституционный суд Федеративной Республики Германия, хотя они наделены правом подать жалобу в Бундестаг, даже если их жалоба была отклонена парламентом.

В Великобритании при проведении парламентских выборов вправе обжаловать результаты выборов следующие субъекты (раздел 120 Статута 1983 г.):

1) избиратель, который голосовал на выборах или имел право проголосовать;

2) лицо, заявляющее о своем праве быть избранным или переизбранным на данных выборах;

3) лицо, утверждающее, что оно являлось кандидатом на данных выборах.

Заявление об оспаривании муниципальных выборов вправе подать четыре и более избирателей данного избирательного округа, голосовавших на выборах или имевших право это сделать, а также кандидат на данных выборах (раздел 128 (1) Статута 1983 г.).

В Республике Корея избиратели, политическая партия, которая выдвинула кандидата, или кандидат вправе обжаловать общие результаты выборов в суде. Политическая партия, которая выдвинула кандидата, или кандидат вправе обжаловать законность избрания конкретного кандидата.

На выборах в местные органы власти избиратели, политическая партия, которая выдвинула кандидата, или кандидат могут подать административное ходатайство соответствующей избирательной комиссии, и это ходатайство является предварительным условием для инициирования судебного процесса. Такой порядок должен уменьшить рабочую нагрузку на суды. Если заявитель не согласен с решением избирательной комиссии, он вправе обжаловать данное решение в соответствующем суде.

В Азербайджанской Республике лица, определенные законом, вправе подать жалобу на решение избирательной комиссии об установлении результатов выборов, в вышестоящую избирательную комиссию. Решение вышестоящей избирательной комиссии может быть оспорено в Центральной избирательной комиссии. Решения, действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии может стать предметом рассмотрения апелляционного суда.

Нетрадиционный способ правового регулирования представлен избирательным законодательством Венгрии. Так, любой субъект вправе обжаловать решения избирательной комиссии об установлении итогов голосования, результатов выборов независимо от того, затронуты ли его права и законные интересы данным решением избирательной комиссии.

3. Срок, в течение которого возможна подача заявления об оспаривании результатов выборов. В Германии жалоба должна быть представлена Бундестагу в письменной форме в течение двух месяцев после дня голосования, и причины подачи жалобы должны быть заявлены в пределах этого срока. По истечении данного срока только председатель Бундестага может подать жалобу, если ему становятся известны обстоятельства, которые могли бы быть существенными для рассмотрения дела. Председатель Бундестага должен подать жалобу в течение одного месяца после того, как он узнал о существовании таких обстоятельств.

Согласно разделу 48 Федерального закона о Федеральном Конституционном суде жалоба на решение Бундестага должна быть подана в Федеральный Конституционный суд в течение двух месяцев после принятия оспариваe-

мого решения. Жалоба должна быть представлена до истечения этого срока, к тому же истец должен также заявить и определить причины подачи жалобы до этой даты.

В Великобритании по общему правилу результаты парламентских и муниципальных выборов могут быть обжалованы в течение 21 дня со дня голосования (раздел 122 (1) Статута 1983 г.).

В случае если результаты выборов оспариваются по причине нарушений правил финансирования избирательной кампании, которые заключаются в предоставлении или обещании предоставления денежных средств или иных материальных выгод избранным кандидатом или от его имени, или с его ведома, заявление об оспаривании результатов выборов может быть подано в течение 28 дней после предполагаемой оплаты или обещания оплаты (раздел 122 (2) Статута 1983 г.).

Если требование об оспаривании результатов выборов основывается на нарушениях порядка финансирования избирательной кампании, ходатайство может быть представлено:

а) в течение 14 дней после дня, в который соответствующий чиновник получает финансовый отчет и декларацию кандидата и его представителей о расходах, произведенных во время избирательной кампании;

б) в случае если финансовый отчет и декларация получены в различные дни, — по окончании дня получения последнего из них;

в) в случае если существуют уважительные причины для задержки подачи финансового отчета и декларации — день представления уважительных причин, или если две и более уважительные причины не были приняты во внимание и были представлены в разное время — по окончании дня получения последней уважительной причины (раздел 122 (4) и (5) Статута 1983 г.).

В Республике Корея при проведении президентских выборов и всеобщих выборов в Национальную ассамблею истец вправе инициировать судебный процесс в течение 30 дней от дня выборов или с момента установления результатов выборов.

В случае обжалования муниципальных выборов истец должен подать административную жалобу в соответствующую избирательную комиссию в течение 14 дней со дня выборов или с момента установления результатов выборов. Заявитель может обратиться в суд в течение десяти дней с момента вынесения решения по жалобе или спустя десять дней по завершении периода принятия решения избирательной комиссией, который составляет 60 дней с момента поступления жалобы.

Согласно ст. 112.11 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики суды должны рассмотреть жалобы на решения избирательных комиссий об итогах голосования и результатах выборов в течение трех дней (если меньший период времени не закреплен законом). Обжаловать решение суда возможно в Верховный суд республики в течение трех дней.

В Венгрии жалоба на результаты выборов должна быть принесена в уполномоченный орган в течение трех дней после установления результатов выборов, на парламентских выборах — через один день после установления результатов выборов. Причина различия в установлении данных сроков, возможно, состоит в том, что парламентские выборы проходят в два тура и для проведения второго тура имеет большое значение законность проведения первого тура.

4. Срок, в течение которого судебный орган должен принять решение по делу об оспаривании результатов выборов. В Германии не установлен срок для принятия решения Бундестагом или Федеральным Конституционным судом по делу об оспаривании результатов выборов. Процедуры исследования обстоятельств избирательного спора, проводимые парламентом и, если необходимо, Федеральным Конституционным судом, могут длиться в течение одного года каждая.

Спорной является ситуация, при которой жалоба на решение Бундестага должна быть рассмотрена, если Федеральный Конституционный суд не принял решение по ней в течение определенного законом срока. Несколько лет назад Федеральный Конституционный суд постановил, что окончание данного срока прекращает рассмотрение жалоб. Процедура исследования не защищает индивидуальные права граждан, но служит единственной цели — гарантировать парламентский состав. По окончании течения законодательно определенного срока решение Федерального Конституционного суда не может иметь влияния на состав парламента.

В Великобритании срок рассмотрения дела об оспаривании результатов выборов не установлен. В Республике Корея любой избирательный спор должен быть разрешен быстрее по отношению к другим тяжбам, суд должен вынести решение в течение 180 дней после получения иска. В Венгрии как избирательные комиссии, так и суд должны рассмотреть

подобную жалобу в течение трех дней, на парламентских выборах — через один день.

5. Распределение бремени доказывания. В Германии, согласно Федеральному закону о Федеральном Конституционном суде, Федеральный Конституционный суд наделен правом проводить расследования и определять характер фактов во всех видах судебных слушаний. Таким образом, стороны не имеют права собирать доказательства и представлять их на рассмотрение суда. Обязанность Федерального Конституционного суда по проведению расследований и определению характера фактов, с другой стороны, ограничена обязанностью истца заявить и определить причины его жалобы.

В Великобритании доказательства собираются и представляются сторонами по делу, суд не участвует в процессе сбора доказательств, как в любом другом деле, рассматриваемом в форме гражданского судопроизводства (раздел 139 и 140 Статута 1983 г.).

В Республике Корея суд может исследовать доказательства и предполагать, что факты не подтверждены сторонами.

В Азербайджанской Республике доказательства предоставляются сторонами.

6. Если нарушения закона имели место лишь на нескольких избирательных участках, должны быть отменены результаты выборов в целом избирательном округе либо только на определенных избирательных участках? В Германии, как правило, вновь избранный состав парламента должен уважаться в максимально возможной степени. Результаты выборов могут быть исправлены только в той степени, в которой они были затронуты избирательной ошибкой. Если выборы признаны частично недействительными и проведение повторных выборов абсолютно необходимо, повторные выборы должны быть проведены только на избирательном участке, избирательном округе, или земле, затронутых избирательной ошибкой.

В Великобритании совершение избирательных правонарушений на ограниченном числе избирательных участков не обязательно влечет признание результатов выборов недействительными в целом. Если, например, итоги голосования на отдельных избирательных участках признаны недействительными, они могут быть просто не приняты во внимание при определении общих результатов выборов (раздел 49 (5), 157 (2) и 166 (1) Статута 1983 г.).

В Корее, если нарушение закона касается нескольких избирательных участков, итоги голосования только данных избирательных участков могут быть лишены законной силы судом. Согласно законодательству Азербайджанской Республики могут быть признаны недействительными лишь результаты выборов на соответствующих избирательных участках.

В Венгрии могут быть отменены результаты выборов не только на соответствующих избирательных участках, но и в избирательном округе в целом.

7. Наделен ли какой-либо орган полномочиями по отмене результатов выборов после того как избранный кандидат окончательно установлен? Если да, то какова судьба освободившегося мандата?

В Германии Бундестаг и Федеральный Конституционный суд могут объявить выборы полностью или частично недействительными даже после того как избранные кандидаты были полностью установлены. После того как суд объявляет проведенные выборы недействительными, соответствующие члены парламента лишаются своих мандатов.

Согласно разделу 48 ч. 1 Федерального избирательного закона мандат отдается партии, к которой принадлежит член парламента. Если закрытый партийный список политической партии более не существует, то мандат остается вакантным. Если член парламента не состоял в политической партии с закрытым партийным списком, то в этом избирательном округе должны быть проведены повторные выборы. Если выборы в целом объявлены не имеющими законной силы, то вновь избранный парламент должен быть распущен. В этом случае должны быть проведены новые выборы.

В Великобритании Суд выборов может объявить результаты выборов недействительными после того как избранный кандидат вступил в должность. Если выборы признаны недействительными, мандат объявляется вакантным с момента, когда суд выборов примет решение по ходатайству.

В Корее законом установлен небольшой срок для обжалования результатов выборов и для принятия судом решения по такой жалобе. Поэтому существует небольшая вероятность того, что результаты выборов могут быть признаны недействительными после того как избранный кандидат наделен мандатом. Однако в случае если результаты выборов лишены законной силы или избранное лицо дисквалифицировано, повторные выборы должны быть проведены (ст. 195 (1) Закона о выборах).

Избирательным законодательством Азербайджанской Республики предусмотрена возможность лишения мандата избранного кандидата. В зависимости от основания лишения мандата такое решение принимается либо Конституционным судом республики, либо соответствующим судом общей юрисдикции, либо Центральной избирательной комиссией.

В Венгрии результаты выборов не могут быть отменены после того как избранный кандидат окончательно установлен, так как законом установлен крайне короткий срок для обращения с заявлением об обжаловании результатов выборов. Истекший срок давности не подлежит восстановлению.

Подводя итог, следует отметить, что изучение иностранного опыта правового регулирования позволяет выявить место российского избирательного права в мировой системе избирательного права, его плюсы и минусы, которые следует оценивать, использовать, нивелировать в законодательной и правоприменительной практике. Правовая конструкция недействительности выборов в Российской Федерации отвечает таким современным тенденциям зарубежного права, как возможность обжалования результатов выборов в административном и судебном порядке, установление широкого перечня наиболее серьезных и необратимых избирательных правонарушений, совершение которых является основанием для признания результатов выборов недействительными, закрепление материального состава избирательного правонарушения, необходимости определения степени влияния избирательных правонарушений на результаты волеизъявления избирателей.

Вместе с тем законодателю можно порекомендовать установить новые для российского права основания для признания результатов выборов недействительными, известные зарубежному избирательному праву, — подкуп кандидата, вступление избранного кандидата в иную политическую партию, нарушение правил ведения предвыборной агитации со стороны средств массовой информации и органов публичной власти, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.

1. Правовые системы стран мира : энциклопедический справочник [Электронный ресурс]. URL: http://kommentarii.org/strani_mira_eciklopediy/

2. Правовые системы стран мира : справочник. М., 2001. С. 344—345.

Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук
Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
Л.Ю. Черняк, кандидат юридических наук

Модельный закон субъекта Российской Федерации «О прожиточном минимуме в субъекте Российской Федерации»

Модельный закон субъекта Российской Федерации «О прожиточном минимуме в субъекте Российской Федерации» (далее — модельный закон) направлен на урегулирование правил определения и установления прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации.

Правовой основой принятия закона субъекта Российской Федерации о прожиточном минимуме являются положения Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», других федеральных законов, конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Частью 4 ст. 3 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» предусмотрено, что в субъектах Российской Федерации потребительская корзина устанавливается законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации с учетом природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг основными социально-демографическими группами населения. В соответствии с ч. 2 ст. 4 указанного выше Федерального закона 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.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации Россия является демократическим федеративным правовым государством, в состав которого входят 83 субъекта Федерации. При этом значительные отличия в пространственно-территориальных, природно-климатических, социально-экономических и иных условиях отдельных субъектов Российской Федерации являются причиной различия в уровне жизни населения, доступности социальных услуг и благ. Данное обстоятельство обусловливает дифференцированный подход к правовому регулированию правил определения и установления прожиточного минимума в субъектах Российской Федерации.

Учитывая важность для осуществления региональной бюджетной и социальной политики в субъекте Российской Федерации такого государственного минимального социального стандарта, как прожиточный минимум, возникает необходимость установления оптимальных правовых норм, которые бы регулировали правила определения и установления прожиточного минимума.

В модельном законе сформулированы понятия «прожиточный минимум в субъекте Российской Федерации», «потребительская корзина субъекта Российской Федерации». В соответствии с федеральным законодательством предусматриваются предназначение и учет прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации. Законом урегулирован порядок установления потребительской корзины субъекта Российской Федерации и порядок установления величины прожиточного минимума.

Модельный закон подготовлен с учетом изменений федерального законодательства, внесенных федеральными законами от 20 апреля 2007 г. № 54-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации», от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

Модельный закон состоит из 11 статей.

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона

Настоящий Закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», другими федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации регулирует порядок определения и установления прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации и его учета при оценке уровня жизни населения субъекта Российской Федерации, при разработке и реализации социальных программ субъекта Российской Федерации, оказания необходимой государственной социальной помощи малоимущим гражданам, составлении бюджета субъекта Российской Федерации.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

1. Прожиточный минимум в субъекте Российской Федерации (далее — прожиточный минимум) — это стоимостная оценка потребительской корзины субъекта Российской Федерации, а также обязательные платежи и сборы.

2. Потребительская корзина субъекта Российской Федерации (далее — потребительская корзина) — это научно обоснованный минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг в натуральных показателях, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, в среднем на одного человека в год.

3. Коэффициент дифференциации — это относительный коэффициент, характеризующий различия в ценах, складывающихся в муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации, входящих в отдельные группы территорий, определенных настоящим Законом[1].

[1] Понятие «коэффициент дифференциации» вводится в закон субъекта Российской Федерации, отдельные территории которого в соответствии с методическими рекомендациями, утвержденными Правительством Российской Федерации, отнесены к разным природно-климатическим зонам, что обусловливает установление нескольких потребительских корзин для разных территорий субъекта Российской Федерации. С учетом протяженности отдельных территорий субъекта Российской Федерации возникает еще и необходимость дифференцировать величину прожиточного минимума исходя из уровня цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги, входящие в потребительскую корзину.

Статья 3. Назначение прожиточного минимума

Прожиточный минимум является государственным минимальным социальным стандартом и предназначается для:

— оценки уровня жизни населения субъекта Российской Федерации;

— выявления малоимущих семей (одиноко проживающих граждан) в целях оказания им необходимой адресной социальной поддержки;

— установления региональных пособий, стипендий и других социальных выплат отдельным категориям граждан;

— регулирования минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации;

— разработки социальных программ на территории субъекта Российской Федерации;

— составления бюджета субъекта Российской Федерации.

Статья 4. Порядок установления потребительской корзины

1. Потребительская корзина субъекта Российской Федерации устанавливается с учетом природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг основными социально-демографическими группами населения (трудоспособное население, пенсионеры, дети), на основе методических рекомендаций, утвержденных Правительством Российской Федерации и методики определения потребительской корзины субъекта Российской Федерации, утверждаемой высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Потребительская корзина субъекта Российской Федерации не реже одного раза в пять лет устанавливается законом субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) после консультаций с объединениями профсоюзов субъектов Российской Федерации и объединениями работодателей субъектов Российской Федерации.

Вариант (для субъектов Российской Федерации, отдельные территории которых в соответствии с методическими рекомендациями, утвержденными Правительством Российской

Федерации, отнесены к разным природно-климатическим зонам, что обусловливает установление нескольких потребительских корзин для разных территорий субъекта Российской Федерации):

Статья 4. Порядок установления потребительской корзины

1. Потребительская корзина устанавливается в целом по субъекту Российской Федерации и по отдельным районам субъекта Российской Федерации, определенным частью 2 настоящей статьи и отнесенным методическими рекомендациями, утвержденными Правительством Российской Федерации, к различным природно-климатическим зонам с учетом природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг основными социально-демографическими группами населения (трудоспособное население, пенсионеры, дети), на основе методических рекомендаций, утвержденных Правительством Российской Федерации, и методики определения потребительской корзины в целом по субъекту Российской Федерации и по отдельным районам субъекта Российской Федерации, утверждаемой высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. К первой группе территорий субъекта Российской Федерации, по которым устанавливается отдельная потребительская корзина, относятся:

— название районов субъекта Российской Федерации.

Ко второй группе территорий субъекта Российской Федерации, по которым устанавливается отдельная потребительская корзина, относятся:

— название районов субъекта Российской Федерации.

3. Потребительская корзина в целом по субъекту Российской Федерации и по отдельным районам субъекта Российской Федерации, определенным частью 2 настоящей статьи, не реже одного раза в пять лет устанавливается законом субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) после консультаций с объединениями профсоюзов субъекта Российской Федерации и объединениями работодателей субъектов Российской Федерации.

Статья 5. Величина прожиточного минимума, порядок ее установления

1. Величина прожиточного минимума устанавливается ежеквартально постановлением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в целом по субъекту Российской Федерации на душу населения и по основным социально-демографическим группам (трудоспособное население, пенсионеры, дети) на основании потребительской корзины и данных уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере статистики об уровне потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги (далее — уполномоченный федеральный орган исполнительной власти) и расходов по обязательным платежам и сборам в соответствии с Правилами исчисления величины прожиточного минимума, утверждаемыми высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

2. Постановление высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации об установлении величины прожиточного минимума издается не позднее 30-го числа месяца, следующего за истекшим кварталом. До установления новой величины прожиточного минимума применяется величина прожиточного минимума прошедшего квартала.

Вариант (для субъектов Российской Федерации, имеющих значительную протяженность территории и дифференциацию уровня потребительских цен на территории субъекта Российской Федерации, но при этом в соответствии с методическими рекомендациями, утвержденными Правительством Российской Федерации, вся территория субъекта Российской Федерации отнесена к одной природно-климатической зоне, что обусловливает установление единой потребительской корзины для всей территории субъекта Российской Федерации):

Статья 5. Величина прожиточного минимума, порядок ее установления

1. Величина прожиточного минимума устанавливается ежеквартально постановлением высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в целом по субъекту Российской Федерации на душу населения и по основным социально-демографическим группам (трудоспособное население, пенсионеры, дети), а также с учетом территориальной дифференциации уровня потребительских цен по районам — название районов — на основании потребитель-

ской корзины и данных уполномоченного федерального органа исполнительной власти и расходов по обязательным платежам и сборам в соответствии с Правилами исчисления величины прожиточного минимума, утверждаемыми высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Постановление высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации об установлении величины прожиточного минимума издается не позднее 30-го числа месяца, следующего за истекшим кварталом. До установления новой величины прожиточного минимума применяется величина прожиточного минимума прошедшего квартала.

Вариант (для субъектов Российской Федерации, отдельные территории которых в соответствии с методическими рекомендациями, утвержденными Правительством Российской Федерации, отнесены к разным природно-климатическим зонам, что обусловливает установление нескольких потребительских корзин для разных территорий субъекта Российской Федерации):

Статья 5. Величина прожиточного минимума, порядок ее установления

1. Величина прожиточного минимума устанавливается ежеквартально постановлением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в целом по субъекту Российской Федерации на душу населения и по основным социально-демографическим группам (трудоспособное население, пенсионеры, дети), а также по отдельным районам субъекта Российской Федерации, определенным частью 2 статьи 4 настоящего Закона и отнесенным методическими рекомендациями, утвержденными Правительством Российской Федерации, к различным природно-климатическим зонам, на основании потребительской корзины в целом по субъекту Российской Федерации и потребительских корзин для отдельных районов субъекта Российской Федерации, утвержденных законом субъекта Российской Федерации, и данных уполномоченного федерального органа исполнительной власти и расходов по обязательным платежам и сборам в соответствии с Правилами исчисления величины прожиточного минимума, утверждаемыми высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Величина прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации определяется с учетом коэффициента дифференциации для каждого муниципального образования субъекта Российской Федерации, входящего в первую или вторую группу территорий, определенных частью 2 статьи 4 настоящего Закона, в случаях, когда фактические цены на товары и услуги, входящие в состав потребительских корзин, более чем на пять (вариант: десять) процентов отличаются от цен, наблюдаемых в _____ (название муниципального образования субъекта Российской Федерации в первой и второй группе территорий).

3. Коэффициент дифференциации равен отношению цен в _____ (название муниципального образования субъекта Российской Федерации в первой группе территорий, установленных частью 2 статьи 4 настоящего Закона) и в _____ (название муниципального образования во второй группе территорий, установленных частью 2 статьи 4 настоящего Закона) соответственно к ценам, наблюдаемым по соответствующей группе территорий.

Значение коэффициента дифференциации для муниципальных образований субъекта Российской Федерации устанавливается высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации при исчислении величины прожиточного минимума в соответствии с настоящим Законом.

Статья 6. Учет величины прожиточного минимума при оценке уровня жизни населения субъекта Российской Федерации и при оказании социальной поддержки малоимущим семьям (одиноко проживающим гражданам)

1. Величина прожиточного минимума, установленная в соответствии с настоящим Законом, применяется для оценки уровня жизни населения субъекта Российской Федерации и выявления малоимущих семей (одиноко проживающих граждан) в целях оказания им необходимой адресной социальной поддержки.

2. Семья (одиноко проживающий гражданин), среднедушевой доход которой (которого) ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствии с настоящим Законом, считается малоимущей (малоимущим) и имеет право на получение адресной социальной поддержки.

3. Условия и порядок предоставления адресной социальной поддержки малоимущим семьям (одиноко проживающим гражданам) устанавливаются законодательством субъекта Российской Федерации.

Статья 7. Учет величины прожиточного минимума при установлении региональных пособий, стипендий и других выплат отдельным категориям граждан

1. Величина прожиточного минимума, установленная в соответствии с настоящим Законом, учитывается при учреждении пособий, стипендий и других социальных выплат субъекта Российской Федерации отдельным категориям граждан, обосновании необходимости изменения размеров пособий, стипендий и других социальных выплат субъекта Российской Федерации.

2. В целях установления социальной доплаты к пенсии отдельным категориям пенсионеров в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» в субъекте Российской Федерации ежегодно устанавливается величина прожиточного минимума пенсионера.

Величина прожиточного минимума пенсионера в целях установления социальной доплаты к пенсии устанавливается законом субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год на основании потребительской корзины субъекта Российской Федерации и данных уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере социальной защиты населения доводит до сведения Пенсионного фонда Российской Федерации информацию об установлении величины прожиточного минимума пенсионера не позднее 1 ноября года, предшествующего наступлению финансового года, на который она установлена.

Статья 8. Учет величины прожиточного минимума при регулировании минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации

Размер минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации устанавливается трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений субъекта Российской Федерации с учетом социально-экономических условий и величины прожиточного минимума трудоспособного населения, определенной в соответствии с Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и настоящим Законом.

Статья 9. Учет величины прожиточного минимума при разработке социальных программ и составлении проекта бюджета субъекта Российской Федерации

Установленная в соответствии с настоящим Законом величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения субъекта Российской Федерации учитывается при разработке социальных программ, определения бюджетных затрат на их реализацию и при составлении проекта бюджета субъекта Российской Федерации.

Статья 10. Опубликование сведений о величине прожиточного минимума

Сведения о величине прожиточного минимума в целом по субъекту Российской Федерации на душу населения и по основным социально-демографическим группам (трудоспособное население, пенсионеры, дети) и с территориальной дифференциацией подлежат ежеквартальному опубликованию в официальном печатном средстве массовой информации субъекта Российской Федерации и размещаются на официальном сайте высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в сети Интернет в течение трех дней с момента их утверждения.

Статья 11. Вступление настоящего Закона в силу

Настоящий Закон вступает в силу по истечении 10 дней с момента официального опубликования.

Город_____
«___»_____2010 г.
№_____

Высшее должностное
лицо субъекта
Российской Федерации

Исследование финансовой деятельности государства в административно-правовом аспекте

(Отзыв официального оппонента о диссертации А.М. Асадова, представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук)*

Финансовая деятельность государства является одним из важнейших направлений его функционирования. В настоящее время требует научного осмысления ряд административно-правовых и финансово-правовых проблем осуществления государственными органами финансовой деятельности. К сожалению, в отечественной юридической науке неоправданно мало внимания уделяется анализу теоретических и прикладных проблем финансовой деятельности государства в административно-правовом аспекте с акцентированием внимания на административно-управленческой деятельности финансовых органов.

Отмеченным объясняется актуальность темы диссертационного исследования А.М. Асадова.

Целью диссертационной работы А.М. Асадова является анализ административно-правового аспекта финансовой деятельности государства. Для достижения этой цели автором были поставлены следующие творческие задачи:

— проанализировать состояние и перспективы развития финансовой деятельности государства и законодательства для приведения их в соответствие;

— выявить причины низкой эффективности функционирования финансовой системы государства;

— изучить административно-правовой статус финансовых органов государственной власти;

— исследовать систему взаимодействия финансовых органов государственной власти;

— разработать и обосновать новую концепцию совершенствования функционирования системы государственного финансового администрирования, направленную на развитие финансовой системы Российской Федерации для укрепления ее позиций в мировой финансовой системе.

Изучение диссертационной работы показало, что ее автор успешно справился с поставленными исследовательскими задачами.

Новаторский характер научной работы прежде всего заключается в том, что соискателем проведено комплексное исследование правового обеспечения организации финансовой деятельности государства. Автором обоснована новая концепция совершенствования национальной системы финансовых органов, в рамках которой разработана теория косвенных административных отношений, обосновывающая механизм сбалансированного взаимодействия независимых друг от друга финансовых органов различных ветвей и уровней публичной власти, способных осуществлять единую государственную финансовую политику.

В первой главе диссертации исследуется финансовая деятельность государства с позиции его организационно-правового обеспечения (с. 18—161).

В этой части работы соискатель подробно проанализировал конституционно-правовую основу административно-правового статуса финансовых органов государственной власти в Российской Федерации (с. 18—33).

Автор предлагает для повышения правового статуса финансовых органов государственной власти и для формирования должного уровня устойчивости их деятельности подготовить и принять соответствующие статутные законы и федеральный закон о системе финансовых органов государственной власти (с. 33).

В диссертации на основе критического анализа высказанных в литературе точек зрения исследованы основные признаки понятия «финансовая деятельность государства». Соискатель верно отмечает, что деятельность финансовых органов не ограничивается обеспечением, формированием, распределением и использованием денежных фондов государства. По его мнению, финансовая деятельность также

---

* *Асадов А.М.* Финансовая деятельность государства: административно-правовое исследование. Челябинск, 2010. 390 с. + 35 с. библ.

включает обеспечение условий для бесперебойной трансформации свободных денежных капиталов (финансовых средств, включая иностранные) в инвестиционный капитал, обеспечение устойчивости и бесперебойного оборота национальной валюты, создание условий для повышения скорости оборота финансовых ресурсов, обеспечение условий для устойчивого функционирования и защиты интересов всех участников финансовых отношений, формирования благоприятного инвестиционного климата (с. 36—38).

Автор аргументирует тезис о том, что целью системы финансовых органов государственной власти является обеспечение устойчивого и эффективного функционирования финансовой системы и финансовое обеспечение функционирования государства (с. 42—43).

Заслуживает поддержки предложение соискателя по созданию федеральной службы по контролю и регулированию в области производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции, подведомственной Министерству экономического развития (с. 80), так как функция регулирования производства и оборота алкогольной продукции не свойственна налоговому органу.

Вторая глава диссертации посвящена анализу компетенции финансовых органов, включенных в состав исполнительных органов власти и обеспечивающих осуществление государственных доходов и расходов (с. 162—206).

Соискателем проанализированы понятие и основы содержания государственного финансового администрирования в бюджетной сфере. Большой интерес вызывают положения диссертационного исследования о проблемах разграничения компетенции финансовых органов государственной власти в формировании доходов государства (с. 172—196). Следует согласиться с выводом соискателя о том, что правовое обеспечение организации и функционирования финансовых органов государства, уполномоченных на расходование его финансовых ресурсов, является приоритетным направлением в рамках административной реформы (с. 203).

В третьей главе диссертации проанализирована эволюция государственного финансового администрирования в банковской сфере России (с. 207—286).

Достаточно подробно в диссертации освещен вопрос о специфике зарождения и формирования элементов государственного финансового администрирования в банковском секторе (с. 207—234).

Несомненный научный интерес представляют положения диссертационного исследования, посвященные проблемам компетенции финансовых органов государственной власти как элемента публично-правового управления в сфере денежно-кредитной политики (с. 220—225).

Четвертая глава диссертации посвящена исследованию правового статуса финансовых органов государственной власти, осуществляющих государственный финансовый контроль (с. 287—379).

Соискателем проанализирована система исполнительных органов государственной власти финансового контроля (с. 315—335). Следует согласиться с выделением автором трех видов финансового контроля в системе финансовой деятельности государства: общего финансового контроля, осуществляемого в основном органами общей компетенции; ведомственного финансового контроля и надведомственного финансового контроля, когда между контролирующими и контролируемыми органами отсутствует прямая организационная подчиненность (с. 313).

Заслуживают поддержки предложения соискателя по повышению эффективности осуществления государственного финансового контроля в Российской Федерации (с. 333).

Диссертация А.М. Асадова характеризуется достаточно высоким уровнем апробации результатов исследования.

В числе научных результатов исследования особо следует выделить выработанные соискателем предложения по дальнейшему совершенствованию административного и финансового законодательства.

Вместе с тем, при всех отмеченных достоинствах, диссертационная работа А.М. Асадова не лишена недостатков и спорных положений, которые нуждаются в дополнительном обосновании.

1. В диссертации под системой финансовых органов государственной власти Российской Федерации предлагается понимать «совокупность органов, состоящую из: федеральных финансовых органов государственной власти, включающих федеральные исполнительные финансовые органы (Минфин РФ, Федеральная налоговая служба и т. д.); финансовых органов, которые не включены в состав исполнительных органов власти (Банк России, Счетная палата РФ и т. д.); органов финансового контроля субъектов Российской Федерации и финансовых органов местного самоуправления, образующих единую целостность» (с. 11). Предложенное определение вызывает следующие вопросы: 1) почему в рассматриваемую систему на региональном уровне включены только органы финансового контроля субъектов Российской Федерации и не включены фи-

нансовые органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (министерства финансов субъектов Российской Федерации, департаменты или управления финансов администраций субъектов Российской Федерации)?; 2) почему в систему финансовых органов государственной власти включены финансовые органы местного самоуправления, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации не относятся к органам государственной власти?; 3) являются ли тождественными понятия «финансовый орган государственной власти» и «финансовый государственный орган»?

Как представляется, в приведенном выше понятии речь должна идти не о системе финансовых органов государственной власти, а о системе финансовых органов публичной власти, включающей соответствующие исполнительные органы государственной власти, государственные органы со специальной компетенций и соответствующие органы местного самоуправления.

2. Для эффективного выполнения поставленных задач автор предлагает закрепить за Федеральной налоговой службой 19 конкретных функций (с. 82—85). Однако в диссертации не приводится должной аргументации данного предложения.

3. Автор отмечает, что Центральный банк России по своему статусу является особым органом государственной власти специальной компетенции (с. 89—91). При этом он правильно подчеркивает, что Центральный банк России не входит в систему государственных органов исполнительной власти. Разумеется, Центральный банк также не входит в систему государственных органов законодательной и исполнительной власти. В этой связи возникает закономерный вопрос: а правомерно ли вообще причислять Центральный банк России к органам государственной власти? На наш взгляд, Центральный банк России является государственным органом специальной компетенции, не входящим в систему органов государственной власти. Аналогичный статус имеют Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации. В любом случае суждения автора диссертации о статусе Центрального банка России должны быть убедительно аргументированы с применением приемов научной дискуссии. В этой связи необходимо было бы, хотя бы кратко, проанализировать высказанные в научной литературе точки зрения по этому вопросу.

4. Представляется спорным и недостаточно аргументированным предложение автора диссертации о выделении в структуре административно-правового статуса финансовых органов целевого, внешнеорганизационного и внутриорганизационного блоков (с. 50). Наиболее правильной и адекватной правовым реалиям является аргументированная в научной литературе профессором Д.Н. Бахрахом позиция о том, что конструкция административно-правового статуса коллективного субъекта права состоит из элементов, сгруппированных в целевой, структурно-организационный и компетенционный блоки. Такая конструкция имеет большую инструментальную ценность как в научных правовых исследованиях, так и в правотворческой и правоприменительной практике.

5. При исследовании вопроса о прикладном значении теории косвенных административных отношений автор оставляет открытым вопрос о критериях выбора применения либо метода косвенных административных отношений, либо метода линейных и функциональных административных связей в системе функционирования исполнительных органов государственной власти.

Однако высказанные замечания носят преимущественно дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования А.М. Асадова.

Диссертация А.М. Асадова на тему «Финансовая деятельность государства: административно-правовое исследование» представляет собой завершенную научно-квалификационную работу. В ней на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как решение крупной научной проблемы, имеющей важное социальное значение.

Диссертация полностью соответствует требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней.

Автореферат диссертации отражает содержание представленной к защите работы. Основные ее положения опубликованы в научных трудах соискателя.

Автор диссертации — Асадов Али Мамедович — заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук (специальность: 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право).

В.В. Игнатенко,
доктор юридических наук, профессор

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

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

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

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

Гетьман Людмила Сергеевна — научный сотрудник отдела правовой информации Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

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

Игнатенко Виктор Васильевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, заместитель Губернатора Иркутской области — полномочный представитель Губернатора в Законодательном Собрании Иркутской области.

Игнатенко Янис Викторович — помощник директора Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Праскова Светлана Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом правовой информации Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Черняк Любовь Юрьевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правовой информации Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.