ISSN 2220-2773

ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№5’ 2010

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

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

№ 5 (8) (сентябрь — октябрь) 2010

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА

Черняк Л.Ю. К вопросу о суверенной демократии 3

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Праскова С.В. О возможностях применения опроса населения как формы участия граждан в управлении делами субъекта Российской Федерации 6

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Арбатская Ю.В., Бондарева Э.С., Хертуев Р.Ю. Правовое регулирование в сфере защиты обманутых вкладчиков 17

Арбатская Ю.В., Васильева Н.В. Правовое регулирование налоговых льгот по местным налогам 28

ПРАВОВАЯ АНАЛИТИКА

Петров А.А. Обзор решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в 2008—2009 годах, по вопросам организации и проведения выборов 35

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Гаврилова Л.В. Антикоррупционная экспертиза проекта федерального закона «О полиции» 50

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Гетьман Л.С., Праскова С.В. Модельный закон субъекта Российской Федерации «Об этнокультурной политике субъекта Российской Федерации» 53

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ

Игнатенко В.В. Диссертационное исследование проблем административно-правовой ответственности за экологические правонарушения 67

Сведения об авторах 70

Правила представления статей в «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» 71

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 21.10.2010. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 9. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

Л.Ю. Черняк, кандидат юридических наук

К вопросу о суверенной демократии

Термин «суверенная демократия» прочно вошел в научный оборот, поскольку адекватно отражает современные тенденции «демократизации» государственного управления. Его появление стало ответом на произошедший в 90-е гг. XX в. «бум демократизации». «Потребовалось» скорректировать подход к государству и его основным свойствам, в том числе внести соответствующие «демократические» поправки в толкование термина «государственный суверенитет», который в советской теории государства и права достаточно часто отождествлялся с государственной властью*, полновластием** или диктатурой*** (юридическим выражением диктатуры [6]) господствующего класса, а на тот момент стал ассоциироваться с абсолютной властью государства и партии.

Первыми теоретическими попытками связать суверенитет государства с фундаментальными принципами демократии были определения, данные Б.С. Крыловым и Р.А. Тузмухамедовым.

В частности, Б.С. Крыловым было предложено понимать суверенитет как свойство, характеризующее исключительно «государства, которые основывают свою деятельность на принципах демократии, либо, по крайней мере, стремятся к ней», поскольку «государство может быть суверенным только тогда, когда оно реализует волю народа, гарантирует права и свободы человека и гражданина, воплощает принципы демократии» [7].

По сути, сходной позиции придерживался Р.А. Тузмухамедов, определивший суверенитет как «независимость власти, властной способности», которая «может принадлежать только народу», в силу чего государственный суверенитет представлялся им как «бюрократическая узурпация суверенитета народа», «подмена народного суверенитета государственным» [8].

Анализируя первое определение, следует отметить смешение принципов реализации государственной власти (в широком смысле) и суверенитета как свойства государства. Кроме того, такая трактовка суверенитета по своей сути оправдывает дискредитацию суверенитета конкретного государства под предлогом нарушения этим государством прав и свобод своих граждан, недемократичности существующего режима и т. п.

Что касается второго определения, то здесь стоит обратить внимание на два основных аспекта.

1. Как представляется, Р.А. Тузмухамедов исходит из толкования государственного суверенитета как абсолютной власти. Думается, данный подход является необоснованным, поскольку государственный суверенитет — это не сама власть как таковая, а скорее неотъемлемое свойство государства быть верховным внутри страны и независимым на международной арене.

2. Стоит отметить, что применение в юридической литературе термина «народный суверенитет», под которым, как правило, понимается верховенство и самостоятельность народа в решении коренных вопросов своей жизни, является спорным.

Данный термин до сих пор не признается некоторыми учеными как юридическая категория. Связано это, прежде всего, с тем, что термин «народ» не имеет однозначного толкования в науке. Так, его, в частности, отождествляют с избирательным корпусом [9], про-

---

* Так, А.С. Ященко называл суверенитет правомерной властью определять содержание норм права и решать споры о применении их [1]. Сходное определение можно найти также в работах Э.Л. Кузьмина и А.А. Мелкумова [2].

** Например, И.Д. Левин определял суверенитет как «состояние полновластия государства на своей территории и его независимости от других государств» [3], а В.С. Шевцов назвал одну из глав своего фундаментального исследования «Государственный суверенитет (вопросы теории)» «Понятие полновластия (суверенитета)» [4].

*** К представителям этой теории можно отнести Ф. Сименского (F. Siemeienski) [5].

летариатом и крестьянством (В.И. Ленин, К. Маркс), населением [10].

Кроме того, невозможно доказать, что народ, не образовавший государство, может быть суверенным (он вообще (по мысли Гегеля) не принадлежит истории [11]). А если народ организован территориально и имеет политическую организацию, управляющую им, он есть не что иное, как государство в широком смысле этого слова (государственно-организованное общество).

Более того, в теории народного суверенитета существуют и другие разногласия. Как известно, чаще всего носителем народного суверенитета называют народ (как совокупность граждан данного государства) или его часть (избирателей и т. п.). Хотя нельзя не отметить, что высказываются и другие мнения. В частности, субъектом (носителем) народного суверенитета называли высший представительный орган государства (Верховный Совет СССР) [12]. Как представляется, более корректен подход, основанный на признании в качестве юридической категории только государственного суверенитета, поскольку (как было сказано выше) народ не может быть субъектом суверенитета до тех пор, пока он не образовал самостоятельное государство. Стоит отметить, что дискуссионным является даже утверждение, что термин «народный суверенитет» указывает на источник суверенитета, поскольку, например, в соответствии с мусульманской правовой традицией источником суверенитета выступает трансцендентное начало — Бог (Аллах), в английской правовой традиции — монарх.

Вышесказанное свидетельствует о некорректности представленных определений.

Тем не менее, сходные идеи легли в обоснование последних «гуманитарных интервенций», осуществленных США, например, в отношении Ирака, где, по сути, государству было отказано в признании суверенитета на основании «недемократичности» существующего политического режима. Стоит, в частности, отметить, что определение суверенитета, данное Б.С. Крыловым, легло в основу концепции «суверенной демократии», выдвинутой в конце 2006 г. в российских средствах массовой информации*.

Под термином «суверенная демократия» было предложено понимать такой образ политической жизни общества, при котором власти, их органы и действия выбираются, формируются и направляются исключительно российской нацией во всем ее многообразии и целостности ради достижения материального благосостояния, свободы и справедливости всеми гражданами, социальными группами и народами, ее образующими. То есть «когда народ, правящая элита, различные политические группировки в основном сами принимают решения по поводу основных факторов, происходящих в стране» [14]. По большому счету такое определение также является некорректным.

Термин «демократия» понимается в науке, как правило, в двух смыслах: как государственный режим и как механизм народовластия. Реже под ним понимают форму правления или народный суверенитет. В силу сказанного, можно утверждать, что связать государственный суверенитет и демократию достаточно сложно.

Во-первых, государственный суверенитет не зависит от государственного режима и формы правления. Суверенитет — это качественная характеристика государства, отражающая его верховное положение внутри страны и независимое положение на международной арене. Если государство обладает независимостью на международной арене и выступает единственной политико-территориальной организацией властвования, способной принимать решения, имеющие определяющий характер внутри страны, то оно, безусловно, суверенно, вне зависимости от того, какая форма правления или государственный режим там установлены.

Во-вторых, суверенитет государства не зависит от того, как осуществляется государственная власть: непосредственно народом или через представителей.

В-третьих, привязывая суверенитет к демократии, мы тем самым как бы лишаем суверенитета недемократические государства.

Думается, что создатели этой концепции несколько неудачно модифицировали теорию народного суверенитета, преломив ее через доктрины государственного суверенитета и демократии. И как итог возникло понятие, которое, указав на источник и субъект власти, не раскрывает сущности ни суверенитета, ни демократии.

* Этот термин выдвинул В. Сурков — зам. главы Администрации Президента Российской Федерации. Основные тезисы этой концепции изложены в статье «Параграфы про суверенную демократию» [13].

1. См.: *Ященко А.С.* Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 212.

2. См.: *Кузьмин Э.Л.* Мировое государство: иллюзии или реальность? (Критика буржуазных концепций суверенитета). М., 1969. С. 47; *Мелкумов А.А.* Канадский федерализм: теория и практика. М., 1998. С. 23.

3. *Левин И.Д.* Суверенитет. М., 1948. С. 64.

4. См.: *Шевцов В.С.* Государственный суверенитет (вопросы теории). М., 1979. С. 138.

5. См. подробнее: *Кузьмин Э.Л.* Указ. соч. С. 48.

6. См., например: *Пашуканис Е.Б.* Очерки по международному праву. М., 1935. С. 79—80.

7. См.: Проблемы суверенитета в Российской Федерации / под ред. Б.С. Крылова, И.П. Ильинского, И.А. Михалевой. М., 1994. С. 7.

8. Суверенитет в государственном и международном праве (круглый стол) : из выступления Р.А. Тузмухамедова // Сов. государство и право. 1991. № 5. С. 27.

9. См.: *Прело М.* Конституционное право Франции / пер. с 3-го фр. изд. 1955 г. Ф.А. Кублицкого; под ред. и с предисл. А.З. Манфреда. М., 1957. С. 374—376.

10. См.: Личность, общество, государство. М., 1966. С. 125.

11. *Гегель Г.В.Ф.* Философия истории // Соч. Т. 8. М., 1935. С. 100.

12. См.: *Златопольский Д.Л.* Государственное устройство СССР. М., 1960. С. 136.

13. См.: *Сурков В.* Параграфы про суверенную демократию // Эксперт. 2006. № 43 (537) [Электронный ресурс]. URL: http://www.exspert.ru/printissues/ exspert/2006/43/ (дата обращения 20.11. 2006).

14. Из выступления Маркова (см.: Что будет с Россией. Политические прогнозы до 2008 года : стенограмма конференции. 20.04.2008 г., Москва, Новотель [Электронный ресурс]. URL: http://www.indem.ru/satarov/5420.htm (дата обращения 26.01.2009).

С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

О возможностях применения опроса населения как формы участия граждан в управлении делами субъекта Российской Федерации

Важнейшей основой Российского государства является народовластие. Конституция Российской Федерации закрепляет конституционный статус Российской Федерации как государства демократического и провозглашает носителем суверенитета и единственным источником власти в России ее многонациональный народ. Народовластие означает принадлежность всей государственной власти народу, свободное осуществление им этой власти в полном соответствии со своей суверенной волей и интересами. Конституцией Российской Федерации также предусмотрен механизм осуществления власти народом: непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления [1].

Высшим выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Однако эти наиболее важные формы не исчерпывают всех разновидностей непосредственной демократии. Законодательство Российской Федерации предусматривает и иные ее проявления: сходы граждан, отзыв депутатов и иных выборных должностных лиц и др. При этом вопрос о формах непосредственной демократии в науке конституционного права является дискуссионным.

Наиболее распространена точка зрения, что непосредственная демократия присутствует только в случаях, когда предусмотрено принятие публично-властных решений большинством граждан, имеющих право голоса [2]. Поэтому такие формы, как проведение публичных слушаний, выдвижение народной правотворческой инициативы, наказы избирателей и т. п., не относят к формам непосредственной демократии, ведь они не порождают юридически обязательного решения. Некоторые авторы считают, что подобные формы наряду с обращением граждан в органы власти, митингами, шествиями, демонстрациями, пикетированием по своей природе и сути направлены на осуществление власти гражданами через своих представителей, т. е. относятся к формам осуществления гражданами через органы и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления [3].

С таким подходом вряд ли можно согласиться. Подобные формы волеизъявления граждан имеют двойственную природу: с одной стороны, непосредственно населением выражается определенное мнение, с другой — юридически-обязательное решение принимается органами власти. Представляется, что наиболее корректным следует считать такие формы демократии выражением права граждан на участие в управлении делами государства, предусмотренного ст. 32 Конституции Российской Федерации, и в осуществлении местного самоуправления, что регулируется гл. 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4]. Именно к категории таких двойственным форм народного волеизъявления и относится опрос населения.

К сожалению, в современной российской науке конституционного права отсутствует не только проработанная теория народного опроса, но и сколько-нибудь существенный интерес к данной теме. Вероятно, это объясняется тем обстоятельством, что Конституция Российской Федерации прямо такую форму демократии не предусматривает. Как правило, учебная литература ограничивается делением референдума на обязательный (императивный) и консультативный (плебисцит) [5].

Суть последнего понимается как консультирование органа, уполномоченного принять решение по какому-либо вопросу, с электоратом по содержанию своей деятельности [6]. При этом консультативный референдум может отождествляться с народным опросом [7], но может и отличаться от него по критерию более точного определения результатов [8]. Самостоятельные научные работы, посвященные народному опросу, в настоящее время отсутствуют. Некоторый интерес к данной теме присутствует лишь в рамках изучения местного опроса, поскольку данная форма прямо предусмотрена Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем в европейских государствах народный опрос применяется достаточно широко. Так, Основной закон Германии предусматривает, что, если на ограниченной территории с взаимосвязанными населенными пунктами и экономикой, части которой находятся в нескольких землях, а население составляет не менее одного миллиона человек, 1/10 часть избирателей, имеющих право выбирать в Бундестаг, потребует путем народной правотворческой инициативы решения вопроса о принадлежности этой территории к единой земле, то федеральный закон должен определить в течение двух лет, будет ли принадлежность к определенной земле изменена или в заинтересованных землях будет проведен народный опрос. Цель народного опроса состоит в том, чтобы установить, получит ли одобрение предложенная в законе принадлежность территории к определенной земле. Если большинство одобрит предлагаемые изменения, касающиеся принадлежности к определенной земле, то в течение двух лет после проведения народного опроса должен быть издан федеральный закон об образовании предполагаемой земли, который не нуждается в дополнительном утверждении на референдуме [9].

Недооценка народного опроса как формы демократии в России отражается и на практике правового регулирования. Так, применительно к участию граждан в управлении делами государства на федеральном уровне данная форма демократии вообще не предусмотрена. На уровне субъектов Российской Федерации действует лишь семь законов, посвященных правовому регулированию опроса населения субъекта Российской Федерации [10]. Случаи реального применения этой формы демократии в субъектах Российской Федерации еще более редки. Практически единственным достоверным опытом проведения опроса населения субъекта Российской Федерации, который удалось выявить автору, является проведение опроса населения Удмуртской Республики по вопросу о наименовании должности высшего должностного лица Удмуртской Республики [11]. Данный опрос проведен с использованием специальной процедуры, которая была на тот момент установлена законом республики [12].

В остальном, назначая опрос населения, органы государственной власти имеют в виду проведение социологического исследования по определенному вопросу. Часто такие опросы проводятся для выявления показателей эффективности оказания бюджетных услуг. Например, Концепция развития информационно-рекламного пространства города Москвы предусматривает оценку эффективности рекламной кампании, в том числе путем проведения опросов населения [13]. Схожие положения содержит распоряжение Правительства Ставропольского края от 8 августа 2003 г. № 280-рп «О проведении опроса населения Ставропольского края о качестве предоставляемых бюджетных услуг на территории муниципальных образований Ставропольского края» [14] и иные подобные акты.

Проведение таких социологических исследований является не формой участия населения в управлении делами субъекта Российской Федерации, а лишь способом получения органами государственной власти информации о состоянии тех или иных общественных отношений. Иначе говоря, в этом случае проводится опрос общественного мнения, а не реализуется право граждан на участие в управлении делами субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем именно народный опрос как форма участия населения в управлении делами субъекта Российской Федерации может стать удобной и эффективной мерой учета мнения населения при принятии государственно-важных решений. Следует обратить внимание на то, что в федеральном законодательстве присутствуют нормы о необходимости учета мнения населения без указания на форму выявления такого мнения. Так, п. 2 ст. 9 Федерального закона от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» [15] предусматривается, что законодательные органы субъектов Российской Федерации

должны выявить мнение населения о предложении присвоить наименование географическому объекту или переименовать географический объект. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» [16] и Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» [17] предусматривают право граждан участвовать в обсуждении вопросов, относящихся к предмету правового регулирования данных законов. Очевидно, что в таких случаях не имеется в виду проведение референдума, поскольку юридически-обязательное решение по тому или иному вопросу принимается органами власти. Однако полученные результаты должны быть в известной степени достоверными, поэтому выявление мнения населения не должно быть чисто формальным. Для подобных вопросов форма опроса населения субъекта Российской Федерации является удобной и практичной. С одной стороны, тщательно регламентированная процедура проведения опроса населения субъекта Российской Федерации обеспечивает достоверность полученных результатов, с другой — мнение населения не является обязательным, а лишь учитывается органами государственной власти субъекта Российской Федерации при принятии решения.

Как представляется, субъектам Российской Федерации следует шире использовать народный опрос в качестве формы участия населения в управлении делами субъекта Российской Федерации. Для этого необходимо четко определить, по каким вопросам существует возможность проведения опроса.

Все действующие в этой сфере региональные законы регулируют вопросы, которые могут выноситься на опрос населения субъекта Российской Федерации. Вместе с тем подходы к такой правовой регламентации, ее детальность различаются.

Некоторые региональные законы определяют лишь сферу предметов ведения, в рамках которых может быть сформулирован вопрос, выносимый на опрос населения субъекта Российской Федерации, но его содержание не определяется даже примерно. Так, п. 2 ст. 184 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов предусматривает, что на опрос могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении Алтайского края, совместном ведении Российской Федерации и Алтайского края. Уточнений о содержании данных вопросов в кодексе нет. Аналогичные нормы содержатся в Законе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «О консультативном опросе населения в Ханты-Мансийском автономном округе» (п. 1 ст. 7) и в Законе Чукотского автономного округа «О консультативном опросе в Чукотском автономном округе» (ст. 4).

Определение вопросов, выносимых на народный опрос регионального уровня, как относящихся к ведению соответствующего субъекта Российской Федерации, представляется необходимым. Любое участие населения в управлении делами субъекта Российской Федерации подразумевает ограничение этих дел сферой его ведения. Однако в данной формулировке не учитываются особенности соотношения предметов ведения субъекта Российской Федерации и полномочий его органов власти.

Как известно, к ведению субъекта Российской Федерации относятся вопросы, отнесенные к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, вне пределов ведения Российской Федерации и вопросы, не предусмотренные ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут осуществлять полномочия не только в названных сферах ведения. Они могут быть наделены полномочиями федеральных органов государственной власти [18] или по собственной инициативе принять участие в осуществлении полномочий федеральных органов, если это предусмотрено федеральным законом*.

Могут ли органы государственной власти субъекта Российской Федерации выявлять мнение населения по вопросам, которые не относятся к их ведению, но которые они фактически решают на территории соответствующего региона? Если допустить такую возможность, то опрос населения не будет являться участием в управлении делами субъекта Российской Федерации, поскольку речь идет о ведении России. Поэтому наиболее разумно признать, что круг вопросов, которые могут быть вынесены на региональный опрос населения, ограничивается сферами ведения субъектов Российской Федерации.

У субъекта Российской Федерации также

* См. ст. 26^{3-1} Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

существует возможность самостоятельно устанавливать полномочия своим органам государственной власти по предметам совместного ведения, если по таким вопросам отсутствуют нормы федерального уровня*, т. е. расширять их компетенцию в пределах совместного ведения, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В таком случае речь фактически идет о предметах ведения, принадлежность которых к тому или иному уровню публичной власти однозначно не определена. Но путем опережающего правотворчества субъекты Российской Федерации относят решение такого вопроса к компетенции своих органов власти. Представляется, что вопрос такого рода может быть вынесен на народный опрос регионального уровня до тех пор, пока его принадлежность к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации не изменена федеральным законом.

Вместе с тем одного указания на ограничение круга вопросов, которые могут быть вынесены на опрос населения субъекта Российской Федерации, сферой ведения соответствующего региона, на наш взгляд, недостаточно. Далеко не всякий вопрос, связанный с реализацией государственной власти субъекта Российской Федерации, имеет смысл выносить на народный опрос. Необходим позитивный критерий, который позволит более четко определить категорию вопросов, принимая решение по которым государственные органы субъекта Российской Федерации должны учитывать мнение населения. Представляется, что такой критерий сформулирован в Законе Краснодарского края «Об опросе населения Краснодарского края». Согласно п. 1 ст. 4 данного закона опрос может быть проведен по любым вопросам, непосредственно затрагивающим интересы жителей края. Именно непосредственная заинтересованность населения определяет необходимость проведения демократической процедуры. Однако в названном законе критерий заинтересованности жителей, к сожалению, сформулирован как единственный для определения вопроса народного опроса.

Вышеназванные подходы к определению вопросов, которые могут быть вынесены на опрос населения субъекта Российской Федерации, объединены в Законе Республики Коми «О выборах, референдумах и опросе в Республике Коми». В ч. 1 ст. 1 данного закона определяется, что опрос может проводиться по вопросам, находящимся в ведении Республики Коми или в совместном ведении Российской Федерации и Республики Коми, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством. Опрос может также проводиться по иным вопросам государственного (республиканского) значения, непосредственно затрагивающим интересы населения.

Одобряя в целом позицию законодателя Республики Коми, следует отметить, что и такое регулирование вопросов народного опроса представляется недостаточно определенным. Закрепив критерии определения вопросов, которые могут быть вынесены на опрос населения субъекта Российской Федерации, можно лишь очертить границы сферы общественных отношений, которые может затрагивать вопрос, но содержание этих сфер остается неясным.

Несколько иной с этой точки зрения подход закреплен в Законе города Москвы «О консультативном опросе граждан в районе города Москвы». Согласно ст. 7 данного закона на опрос может быть вынесен любой вопрос (вопросы), непосредственно затрагивающий интересы граждан по месту их проживания, относящийся к сфере:

— экологической безопасности жителей соответствующей территории;

— бытового, торгового, медицинского, общеобразовательного, культурного и иного обслуживания населения;

— благоустройства, озеленения, обустройства территории;

— использования дворовых и внутридворовых территорий;

— осуществления инвестиционных проектов на соответствующей территории;

— другие вопросы развития местной инфраструктуры.

При таком регулировании не только обозначаются границы, в рамках которых может быть поставлен вопрос опроса, но и открытым перечнем определяются сферы общественных отношений, входящие в эти границы. Такое регулирование позволяет, с одной стороны, более четко определить предмет вопроса народного опроса, с другой — не ограничивает сфер общественных отношений, в рамках которых он может быть сформулирован.

* См. п. 5 ст. 26^3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Впрочем, сам перечень сфер, обозначенных в Законе города Москвы, практически не пригоден для народного опроса на уровне субъекта Российской Федерации. В силу специфики осуществления местного самоуправления в городах федерального значения перечисленные сферы ведения преимущественно относятся к вопросам местного значения. Соответственно, принятие решений по таким вопросам является осуществлением местного самоуправления, а не государственной власти субъекта Российской Федерации. Поэтому выявление мнения населения по таким вопросам во всех субъектах Российской Федерации, кроме городов Москва и Санкт-Петербург, должно осуществляться в форме местного опроса, что и предусмотрено ст. 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Заслуживает внимания регулирование, закрепленное в Законе Калужской области «О консультативном опросе граждан в муниципальных образованиях Калужской области». Данный закон определяет консультативный опрос граждан как одну из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Одновременно уточняется, что опрос проводится с целью выявления мнения жителей по вопросам местного значения, а также учета их интересов при решении иных вопросов, находящихся в ведении органов государственной власти Калужской области.

Разумеется, в части участия граждан в осуществлении местного самоуправления названные положения противоречат Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому правовое регулирование опроса граждан как формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления должно осуществляться муниципальными нормативными правовыми актами (ч. 4 ст. 31). Однако, проанализировав положения ст. 7 Закона Калужской области «О консультативном опросе граждан в муниципальных образованиях Калужской области», можно выделить ряд вопросов, которые по логике законодателя относятся к компетенции органов государственной власти Калужской области:

— объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований;

— изменения административно-территориальных границ;

— важные вопросы государственной и общественной жизни;

— законопроекты и иные нормативные правовые акты;

— другие вопросы, которые требуют учета интересов граждан.

Природу некоторых из перечисленных вопросов определить сложно. Так, вопросы объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ относятся к муниципальному устройству и имеют значение при осуществлении прав граждан на местного самоуправление, но не относятся к вопросам местного значения. Перечень вопросов местного значения исчерпывающим образом перечислен в ст. 14, 15, 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он не включает в себя вопросы, связанные со статусом и границами муниципальных образований. Более того, в соответствии со ст. 10 названного Федерального закона изменение границ и преобразование муниципальных образований осуществляется законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, данные вопросы относятся к ведению органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а следовательно, могут быть вынесены на региональный опрос граждан.

Существенные сомнения вызывает целесообразность проведения опроса граждан по вопросам изменения статуса и границ муниципального образования. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для решения таких вопросов предусмотрен учет мнения населения, выраженного представительным органом муниципального образования (сходом граждан), или в форме голосования по таким вопросам (ст. 12—13[1]). Само по себе такое положение не означает запрет на проведение народного опроса. Однако осуществление дополнительных затрат из бюджета субъекта Российской Федерации при условии, что мнение населения уже выявлено, явно нецелесообразно.

Иная природа у вопроса о присвоении наименования и переименовании муниципального образования. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от-

дельно данный вопрос не регулирует, предусматривая лишь, что наименование муниципального образования должно определяться его уставом (п. 1 ч. 1 ст. 44). Одновременно муниципальные образования нельзя относить к географическим объектам*, соответственно к ним не применяется процедура присвоения наименований и переименования географических объектов, установленная Федеральным законом «О наименованиях географических объектов». Таким образом, наименование муниципального образования определяется представительным органом местного самоуправления при принятии устава соответствующего муниципального образования. Однако не следует забывать о том, что статус муниципального образования определяется законом субъекта Российской Федерации**, а наделение статусом муниципального образования, которое невозможно поименовать, трудно себе представить.

По факту все законы субъекта Российской Федерации, устанавливающие границы и статус муниципальных образований, именуют муниципальные образования. Уставы этих муниципальных образований затем лишь повторяют такое наименование. В отношении порядка переименования муниципальных образований, вероятно, ситуация станет иной — переименовываться они будут именно в форме изменения устава муниципального образования. Следует ли при этом вносить изменения в закон субъекта Российской Федерации? По своему предмету правового регулирования закон субъекта Российской Федерации лишь фиксирует территориальные пределы определенного муниципального образования. Документом, фиксирующим наименование и статус муниципального образования, является Государственный реестр муниципальных образований, который ведется Министерством юстиции Российской Федерации. Однако наименование муниципального образования вносится в такой реестр на основании закона субъекта Российской Федерации, а изменение наименования вообще не предусмотрено [19].

Таким образом, однозначный вывод о принадлежности вопроса о присвоении наименования или переименовании муниципального образования к ведению органов государственной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления сделать трудно. Тем не менее, представляется возможным вынести вопрос присвоения наименования муниципального образования на народный опрос регионального уровня.

При решении вопроса о первичном поименовании муниципального образования выявить мнение населения в той или иной форме участия населения в осуществлении местного самоуправления нельзя, ведь самого муниципального образования еще не существует. А опрос граждан субъекта Российской Федерации достаточно удобен в этом плане, так как может проводиться на части территории субъекта Российской Федерации и не влечет юридически обязательного решения. В свою очередь, мнение населения о переименовании муниципального образования, на наш взгляд, преимущественно должно выявляться на местном уровне в форме обсуждения по проекту муниципального нормативного правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования (ч. 4 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») или иной форме участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Возникает вопрос о правомерности отнесения к ведению органов государственной власти субъекта Российской Федерации и вопросов административно-территориального устройства. Как известно, в вопросе о принадлежности административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации к тем или иным предметам ведения нет ясности. В настоящее время федеральное

---

* К географическим объектам относятся существующие или существовавшие относительно устойчивые, характеризующиеся определенным местоположением целостные образования Земли: материки, океаны, моря, заливы, проливы, острова, горы, реки, озера, ледники, пустыни и иные природные объекты; республики, края, области, автономная область, автономные округа; города, в том числе города федерального значения, и другие населенные пункты; районы, административные районы, аймаки, кожууны, национальные районы, улусы, волости, поселковые советы, наслеги, сельские советы, национальные сельские советы, сельские округа, сомоны, станичные округа и другие административно-территориальные образования (административно-территориальные единицы); железнодорожные станции, морские порты и речные порты, аэропорты (см. абзац второй ст. 1 Федерального закона «О наименованиях географических объектов»).

** Статус муниципального образования в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» мог устанавливаться в переходный период реформы при первичном установлении муниципального устройства (п. 1 ч. 1 ст. 85), а сейчас может устанавливаться при образовании вновь образованного муниципального образования (ч. 1^1 ст. 10, ч. 8 ст. 13, ст. 13^2).

законодательство не содержит норм, регламентирующих порядок установления и изменения административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации*, эти вопросы полностью регулируются в законах субъектов Российской Федерации. Поэтому решение вопросов об установлении, изменении границ административно-территориальных образовании, их образовании, упразднении, преобразовании относится к компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Вынесение данного вопроса на опрос населения представляется вполне возможным. Однако наиболее целесообразно такое регулирование, когда в соответствующих законах субъектов Российской Федерации об административно-территориальном устройстве предусмотрено выявление мнения населения по вопросам изменения административно-территориального устройства и указана его форма.

Существует возможность вынесения на опрос населения субъекта Российской Федерации законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов, но делать это нецелесообразно. Если от населения исходит инициатива принятия определенного нормативного правового акта, то она реализуется в форме народной правотворческой инициативы. Если речь идет о принятии проекта правового акта непосредственно населением, то такое принятие реализуется в порядке референдума. Если же речь идет о выявлении мнения населения о проекте правового акта, то для этого наиболее удобна форма народного обсуждения, когда подразумевается не только однозначный ответ о готовом тексте законопроекта, но и имеется возможность внесения предложений.

Разумеется, названный перечень вопросов, которые могут быть вынесены на опрос населения субъекта Российской Федерации, не является исчерпывающим. В этом плане интересным представляется регулирование, ранее закрепленное в Законе Владимирской области от 16 октября 2000 г. № 64-ОЗ «О порядке и организации проведения опроса граждан на территории Владимирской области» [21], который в настоящее время утратил силу. Основываясь на положениях п. 1 ст. 5 данного закона, перечень вопросов, которые могут быть вынесены на опрос населения субъекта Российской Федерации, можно дополнить следующими:

— размещение, проектирование и сооружение объектов использования атомной энергии, других объектов, затрагивающих экологические интересы населения;

— размещение объектов строительства.

Данные вопросы также следует оценить с точки зрения правомерности вынесения их на опрос населения субъекта Российской Федерации.

Федеральное законодательство регулирует право участия населения в обсуждении вопросов использования атомной энергии. Так, ч. 1 ст. 14 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» предусматривается, что организации, в том числе общественные организации (объединения), и граждане имеют право на участие в обсуждении проектов законодательных актов и программ в области использования атомной энергии, а также в обсуждении вопросов по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. Одновременно ч. 2 этой статьи предусматривается, что федеральные органы исполнительной власти в пределах имеющихся полномочий обязаны проводить с участием организаций, в том числе общественных организаций (объединений), и граждан обсуждение вопросов о размещении, проектировании и сооружении объектов использования атомной энергии. Вместе с тем данное уточнение не означает, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации не могут выявлять мнение населения по вопросам использования атомной энергии. Федеральный закон регулирует обязанность только федеральных органов исполнительной власти постольку, поскольку аналогичная обязанность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации должна регулироваться законами субъекта Российской Федерации. Более того, Федеральный закон прямо закрепляет полномочие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации устанавливать порядок и организовывать обсуждение вопросов использования атомной энергии с участием организаций, общественных организаций (объединений) и граждан

* Существует неопределенность в вопросе о юридической силе Положения о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. [20]. Но даже если считать его нормы действующими, они не могут противоречить нормам закона субъекта Российской Федерации.

(абзац четвертый ст. 11). Форма обсуждения не уточняется, но отнесение этого полномочия к ведению органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации свидетельствует о подзаконной форме правового регулирования, т. е. это не может быть народный опрос регионального уровня.

Оценивая правомерность вынесения на опрос населения субъекта Российской Федерации вопроса о размещении и сооружении объектов, затрагивающих экологические интересы населения, необходимо обратиться к Федеральному закону «Об охране атмосферного воздуха». Согласно п. 1 ст. 29 данного Федерального закона граждане, юридические лица и общественные объединения имеют право на участие в обсуждении вопросов о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, а также на обсуждение программ охраны атмосферного воздуха и внесение в них своих предложений об улучшении его качества. Данный Федеральный закон не содержит никаких указаний на порядок осуществления таких прав граждан. Очевидно, что обсуждение может реализовываться в любой форме.

Некоторые субъекты Российской Федерации самостоятельно регламентируют форму участия граждан в обсуждении таких вопросов. Например, в Архангельской области принят отдельный нормативный правовой акт [22], который предусматривает обязанность размещения проектов нормативных правовых актов по вопросам организации, охраны и функционирования особо охраняемых природных территорий регионального значения, а также обосновывающую документацию и иную информацию в сети Интернет в течение одного месяца (п. 4). Кроме того, в нем предусмотрена обязанность по приему и обработке полученных предложений и замечаний от граждан и общественных объединений и их учет при работе над проектом нормативного правового акта (п. 5). Однако выявление мнения населения по такому вопросу представляется возможным и в форме опроса населения субъекта Российской Федерации. Одновременно необходимо учитывать, что само по себе размещение производственного объекта, оказывающего вредное воздействие на окружающую среду, или объектов, характеризующихся особым режимом охраны природы, будет относиться к компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации лишь в том случае, если этот объект будет находиться в собственности субъекта Российской Федерации, а это незначительное количество случаев.

В отношении правомерности вынесения на народный опрос субъекта Российской Федерации вопроса о размещении объектов строительства, следует сделать то же замечание, что и ранее, — органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут формулировать вопрос опроса лишь в пределах своей компетенции. Соответственно на опрос населения субъекта Российской Федерации может быть вынесен вопрос о размещении объектов строительства, которые находятся в собственности субъекта Российской Федерации.

В этом плане интересным представляется опыт Пермского края, где предусмотрено, что в отношении определенной категории объектов требуется проводить уведомление населения о намечаемой хозяйственной деятельности, а также принимать претензии граждан, общественных и других организаций в письменном виде [23]. К объектам, при размещении которых проводится подобное уведомление населения, отнесены предприятия по добыче нефти или природного газа мощностью 500 тыс. т/год ($м^3$/год) и более, нефтеперерабатывающие заводы и установки для газификации и сжижения угля или битуминозных сланцев производительностью 500 т/сутки и более и др. Учитывая этот опыт, представляется возможным выносить на опрос населения субъекта Российской Федерации отдельные вопросы строительства подобных предприятий, если они будут хотя бы частично находиться в собственности субъекта Российской Федерации.

Помимо названных выше, на региональный опрос могут выноситься и иные вопросы. Так, учитывая приводившийся выше опыт Удмуртской Республики, можно выявлять мнение населения по вопросу наименования органов государственной власти и иных государственных органов субъекта Российской Федерации.

Федеральным законодательством также предусмотрен учет мнения населения при установлении наименований и переименовании географических объектов. Федеральный закон «О наименованиях географических объектов» закрепил, что законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации рассматривают поступившие к ним

предложения о присвоении наименований географическим объектам или о переименовании географических объектов, в случаях одобрения указанных предложений информируют население соответствующих территорий о необходимых затратах на переименование географических объектов и выявляют мнение населения об указанных предложениях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (ч. 2 ст. 9). При этом никаких конкретных уточнений о формах выявления такого мнения населения федеральное законодательство не содержит.

Учитывая, что выявление мнения населения относится к компетенции законодательного органа субъекта Российской Федерации, а формулировка «законодательство Российской Федерации» может пониматься как система нормативных правовых актов всех уровней, представляется возможным выносить вопрос о наименованиях географических объектов на опрос населения субъекта Российской Федерации. Однако, если на федеральном уровне будет принят нормативный правовой акт, регулирующий порядок выявления мнения населения по данному вопросу, то проведение регионального народного опроса о наименованиях географических объектов, скорее всего, станет невозможным.

Заслуживает внимания опыт проведения опроса в Алтайском крае: 17 ноября 1996 г. одновременно с выборами главы администрации края среди сельских жителей был проведен краевой народный опрос (плебисцит) по вопросу купли-продажи земель сельскохозяйственного назначения. Вопрос был сформулирован следующим образом: «Одобряете ли вы куплю-продажу земель сельскохозяйственного назначения?» [24]. К сожалению, действующее законодательство не дает оснований для того, чтобы считать вынесение подобного вопроса на опрос населения субъекта Российской Федерации правомерным, поскольку к компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации распоряжение подобными землями относится лишь в случаях, когда соответствующие земельные участки находятся в собственности субъекта Российской Федерации.

Согласно положениям Земельного кодекса Российской Федерации [25] (ст. 16, 18) и Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [26] (п. 10 ст. 3, ст. 31) к собственности субъекта Российской Федерации могут относиться участки земель сельскохозяйственного назначения лишь в случаях, если они заняты зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности субъекта Российской Федерации, или предоставлены органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Возможен вариант, когда такие земельные участки находятся в государственной собственности, но право на них не разграничено. Если эти земельные участки находятся на территории административного центра субъекта Российской Федерации, то распоряжение ими может осуществляться органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Одновременно необходимо учитывать, что вынесение на опрос населения вопроса об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения отдельно оговорено Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно ч. 3 ст. 31 данного Федерального закона такой вопрос выносится на местный опрос по инициативе органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, на опрос населения субъекта Российской Федерации могут быть вынесены вопросы, связанные с использованием земель только в отношении конкретных земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, при условии, что такой вопрос не должен быть вынесен на местный опрос.

На основании изложенного можно утверждать, что правомерно выносить на опрос населения субъекта Российской Федерации следующие вопросы:

1) о наименованиях органов государственной власти и иных государственных органов субъекта Российской Федерации;

2) о наименованиях муниципальных образований;

3) о создании, упразднении, преобразовании административно-территориальных образований субъекта Российской Федерации, установлении или изменении административных центров административно-территориальных образований субъекта Российской Феде-

рации, изменении границ административно-территориальных образований субъекта Российской Федерации;

4) о размещении, проектировании, сооружении и эксплуатации промышленных объектов, объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, в том числе объектов, оказывающих негативное влияние на окружающую среду;

5) о приобретении, отчуждении и эксплуатации объектов имущества, находящихся в государственной собственности субъекта Российской Федерации;

6) иные вопросы, отнесенные к компетенции государственных органов субъекта Российской Федерации, затрагивающие интересы населения субъекта Российской Федерации.

Преимущество использования народного опроса по этим вопросам перед другими формами демократии определяется двумя основными факторами: результаты опроса наиболее достоверны, поскольку фактически используется референдумная процедура, но носят лишь рекомендательный характер. При этом наиболее удобно использовать форму народного опроса для выявления мнения населения по тем вопросам, на которые нужно выбрать ответ из большого количества вариантов. Дело в том, что опрос, как и референдум, подразумевает закрытую форму ответа: когда предлагается несколько однозначных вариантов ответа, из которых нужно выбрать только один. Но в отличие от референдума ответ не обязательно должен ограничиваться вариантами «да» или «нет» либо «за» или «против». Варианты ответов могут быть не только взаимоисключающими. Например, при выборе наименования органа государственной власти субъекта Российской Федерации можно предложить три, четыре и более разных наименований, хотя количество вариантов ответа должно быть разумным, так как излишняя вариативность может затруднить понимание вопроса и выбор ответа для участника опроса. Подобным свойством из признанных форм демократии обладает только народный опрос.

Завершая исследование, хочется порекомендовать региональному законодателю обратить более пристальное внимание на опрос населения как на форму участия граждан в управлении делами государства.

---

1. См.: *Комарова В.В.* Формы непосредственной демократии в России : учеб. пособие. М., 1998. С. 3.

2. См., например: *Руденко В.* Институты непосредственной демократии в конституционном законодательстве Российской Федерации: правовое регулирование и проблемы реализации // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. 2003. № 4 (45). С. 84.

3. См.: *Пылин В.В.* Избирательное и референдумное право Российской Федерации : учеб.-практ. пособие. СПб., 2003. С. 38.

4. СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

5. См., например: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов. 5-е изд., изм. и доп. М., 2006. С. 419—420.

6. См.: *Комарова В.В.* Указ. соч. С. 49.

7. См., например: *Руденко В.* Конституционные модели референдума в странах Европейского Союза, Швейцарии и России // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. 2003. № 1 (42). С. 11.

8. См.: *Комарова В.В.* Указ. соч. С. 49.

9. См.: *Арутюнян Г.Г., Баглай М.В.* Конституционное право : энциклопед. словарь. М., 2006. С. 275.

10. См.: О выборах, референдумах и опросе в Республике Коми : Закон Республики Коми от 7 июля 2006 г. № 65-РЗ (в ред. от 18 нояб. 2009 г.) // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2007. № 1, ст. 4657; Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС (в ред. от 3 июля 2009 г.) // Алтайская правда. 2003. 14 июля; О консультативном опросе граждан в муниципальных образованиях Калужской области : Закон Калужской области от 24 мая 1999 г. № 18-ОЗ (в ред. от 26 июня 2003 г.) // Весть. 1999. 26 мая; О консультативном опросе граждан в районе города Москвы : Закон города Москвы от 25 июня 1997 г. № 21 (в ред. от 21 февр. 2001 г.) // Ведомости Московской Думы. 1997. № 7, ст. 4; О консультативном

опросе в Чукотском автономном округе : Закон Чукотского автономного округа от 23 декабря 1999 г. № 52-ОЗ (в ред. от 24 нояб. 2008 г.) // Ведомости. 2004. 14 янв.; О консультативном опросе населения в Ханты-Мансийской автономном округе : Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 8 мая 1998 г. № 30-оз (в ред. от 7 июля 2009 г.) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 1998. № 4, ст. 301; Об опросе населения Краснодарского края : Закон Краснодарского края от 13 августа 1999 г. № 203-КЗ (в ред. от 8 апр. 2003 г.) // Кубанские новости. 1999. 15 сент.; 2003. 15 апр.

11. См.: Постановление Государственного Совета Удмуртской Республики от 23 декабря 1999 г. № 135-II «Об итогах проведения опроса населения Удмуртской Республики о наименовании высшего должностного лица Удмуртской Республики». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

12. См.: Об опросе населения Удмуртской Республики : Закон Республики Удмуртия от 16 ноября 1999 г. № 118-II // Удмуртская правда. 1999. 17 нояб. (утратил силу).

13. См.: Постановление Правительства Москвы от 30 января 2007 г. № 51-ПП (в ред. от 12 дек. 2008 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. 14 февр.

14. Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2003. № 18 (120), ст. 3046.

15. Рос. газ. 1997. 24 дек.

16. Там же. 1995. 28 нояб.

17. Там же. 1999. 13 мая.

18. См.: 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 23 нояб. 2009 г.) (п. 7 ст. 263) // Рос. газ. 1999. 19 окт.

19. См.: О ведении Государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2005 г. № 350 (п. 5) // Рос. газ. 2005. 15 июня.

20. Ведомости ВС РСФСР. 1982. № 34, ст. 1271.

21. Владимирские ведомости. 2000. 26 окт.

22. Порядок учета мнения граждан и общественных объединений при подготовке нормативных правовых актов по организации, охране и функционированию особо охраняемых природных территорий регионального значения, в том числе расположенных на территории Ненецкого автономного округа, утвержденный постановлением администрации Архангельской области от 10 сентября 2007 г. № 159-па (в ред. от 17 дек. 2007 г.) // Волна. 2007. 14 сент.

23. См.: Об учете общественного мнения при размещении объектов хозяйственной деятельности на территории области : постановление Губернатора Пермской области от 31 декабря 1998 г. № 509 // Пермские новости. 1999. 15 янв.

24. См.: Об итогах краевого народного опроса (плебисцита) по вопросу купли-продажи земель сельскохозяйственного назначения : постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 14 декабря 1996 г. № 370 // Сборник законодательства Алтайского края. 1996. № 8 (28), ст. 121.

25. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 27 дек. 2009 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44, ст. 4147.

26. СЗ РФ. 2001. № 44, ст. 4148.

Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент
Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук
Р.Ю. Хертуев

Правовое регулирование в сфере защиты обманутых вкладчиков

Федеральное законодательство допускает систематическое привлечение личных сбережений граждан на условиях возвратности, срочности, платности не только кредитными организациями, но и кредитными потребительскими кооперативами — добровольными объединениями физических и (или) юридических лиц на основе членства и по территориальному, профессиональному и (или) иному принципу в целях удовлетворения финансовых потребностей членов кредитного кооператива (пайщиков) [1]. Для осуществления своей деятельности кредитные потребительские кооперативы, членами которых являются физические лица, вправе привлекать денежные средства указанных лиц на основании договоров передачи личных сбережений, в судебной практике квалифицируемых как договоры займа [2]. Вместе с тем правовые механизмы обеспечения прав вкладчиков таких организаций нуждаются в совершенствовании.

Острая необходимость совершенствования правового регулирования в данной сфере возникла в период экономического кризиса, когда один за другим начали признаваться банкротами юридические лица, не являющиеся кредитными организациями и занимающиеся привлечением денежных средств граждан во вклады на условиях срочности и возмездности. Еще в середине 90-х гг. прошлого столетия в Российской Федерации наблюдался активный всплеск деятельности финансовых пирамид, которые занимались привлечением денежных средств граждан во вклады под экономически необоснованные высокие проценты. В результате их мошеннической деятельности материально пострадало огромное количество граждан, и государство было обязано предпринять меры по стабилизации ситуации в данной сфере. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 ноября 1995 г. «О некоторых мерах по защите прав вкладчиков и акционеров» [3] был создан Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров. В марте 1996 г. был принят Указ Президента Российской Федерации № 408, утверждающий Комплексную программу мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров [4].

В настоящее время защита прав граждан при привлечении денежных средств во вклады осуществляется недостаточно эффективно. Связано это в первую очередь с тем, что привлечение личных сбережений граждан во вклады юридическими лицами, не являющимися кредитными организациями, оформляется либо гражданско-правовым договором займа, либо вступительным взносом в кредитный потребительский кооператив граждан (паевым взносом). Таким образом, внося денежные средства в качестве вклада, граждане должны осознавать рисковый характер своих действий, поскольку при возникновении проблем единственным способом защиты прав граждан является обращение в суд. Механизмами защиты прав граждан в данных случаях выступают гражданско-правовая ответственность юридических лиц, занимающихся привлечением денежных средств, и уголовная ответственность организаторов этих юридических лиц, которая возможна только при наличии их вины.

Однако в большинстве случаев привлечение виновных лиц к уголовной и гражданско-правовой ответственности не позволяет удовлетворить нанесенный материальный ущерб гражданам, поскольку имущество, за счет которого должно осуществляться возмещение, как правило, отсутствует либо его недостаточ-

но. Так, в ходе процедуры банкротства у общества с ограниченной ответственностью «Иркутский фондовый центр» на праве собственности выявлен лишь автомобиль «Рено» и жилой дом в г. Иркутске [5], а у кредитного потребительского кооператива граждан «Департамент вкладов и займов» имущество вовсе не выявлено [6].

Большинство граждан недостаточно информированы о характере деятельности финансовых организаций. Например, потребительский кооператив не является коммерческой организацией, поэтому его деятельность никак не может быть связана с получением высокой прибыли*. Кроме этого, не все граждане различают правовые последствия внесения денежных средств в качестве вклада в банковские организации и в иные юридические лица, которые кредитными организациями не являются.

Таким образом, следует признать, что в настоящее время существует насущная потребность в комплексном оперативном правовом регулировании общественных отношений, связанных с защитой прав обманутых вкладчиков. Принятые еще в прошлом столетии нормативные правовые акты не отражают существующей ситуации и практически не защищают права граждан, чьи материальные интересы находятся под угрозой. Законодательство делает только первые шаги в этом направлении. Так, Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» в качестве механизма защиты интересов физических лиц устанавливает финансовые нормативы для кредитного потребительского кооператива, которому переданы личные сбережения (п. 4 ст. 6). Указанный Федеральный закон также устанавливает отдельные меры по контролю деятельности кредитных кооперативов. Кредитные потребительские кооперативы, за исключением кредитных кооперативов второго уровня, обязаны вступить в саморегулируемую организацию в течение трех месяцев со дня создания кредитных кооперативов, которая, в свою очередь, также призвана контролировать деятельность своих членов (п. 3 ст. 36). В отношении кредитных кооперативов, число членов которых превышает 5 тысяч физических и (или) юридических лиц, и в отношении кредитных кооперативов второго уровня законом установлены специальные контрольные полномочия уполномоченного федерального органа исполнительной власти (п. 3 ст. 5).

В отсутствие развитого федерального законодательства в данной сфере была предпринята попытка восполнить образовавшийся пробел правового регулирования через региональное нормотворчество.

Анализ регионального законодательства показал, что нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регламентирующие вопросы защиты прав вкладчиков, принимаются по следующим основным направлениям**.

1. Деятельность региональных фондов по защите прав вкладчиков и акционеров

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 ноября 1995 г. № 1157 «О некоторых мерах по защите прав вкладчиков и акционеров» субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям рекомендовано создавать соответственно региональные и местные фонды по защите прав вкладчиков и акционеров. В этой связи во многих субъектах Российской Федерации [8] и некоторых муниципальных образованиях [9] такие фонды были созданы. В некоторых субъектах Российской Федерации указанные фонды уже прекратили свое существование [10].

Основными целями деятельности фондов являются: 1) осуществление компенсационных выплат лицам, которым был причинен ущерб на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации, за счет средств, направляемых в фонд, а также за счет приращенного имущества фонда; 2) формирование информационной базы данных и ведение реестра вкладчиков и акционеров, чьи права были нарушены на финансовом и фондовом рынках; 3) формирование информационной базы данных и ведение реестра юридических лиц и граждан — предпринимателей, нарушающих правовые акты, регулирующие деятельность на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации; 4) хранение, управление и участие в реализации имущества или обеспечение функций контроля за соблюдением условий хранения и реализации имущества, предназначенного для удовлетворения имущественных прав вкладчиков и акционеров, нарушенных в результате противоправных

* См. п. 4 ст. 6 Федерального закона от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» [7].

** Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации исследовались с использованием СПС «КонсультантПлюс».

действий на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации, а также обеспечение распределения в соответствии с целями фонда средств, полученных от реализации указанного имущества, а также иного переданного фонду в установленном порядке имущества [11].

Указанные фонды, как правило, учреждаются органами государственной власти, либо органами государственной власти совместно с иными субъектами. Так, в соответствии с постановлением главы администрации Ростовской области от 10 декабря 1996 г. № 71 «О создании фонда по защите прав вкладчиков финансовых компаний и коммерческих банков» учредителями фонда являются Комитет по управлению имуществом области, Фонд имущества области и общественные организации вкладчиков.

Источниками формирования имущества фондов в денежной и иных формах являются: 1) взносы учредителей; 2) добровольные взносы и отчисления организаций и граждан; 3) до 2 процентов средств от приватизации, поступающих в бюджет; 4) средства от реализации имущества, взысканного с лиц, совершивших правонарушения на финансовом и фондовых рынках; 5) доходы, получаемые фондом от использования средств фонда и осуществления предпринимательской и иной деятельности; 6) доходы, получаемые от управления имуществом, переданным фонду в управление, в том числе арестованным в обеспечение исков в связи с правонарушениями на финансовом и фондовом рынках; 7) иные доходы и поступления, не запрещенные законом [12].

В целях обеспечения эффективной защиты прав граждан, которым был причинен ущерб, фонды публикуют информацию о выявленных нарушениях на финансовом и фондовом рынке субъекта Российской Федерации, а также о лицах, их совершивших, о сроках и порядке осуществления компенсационных выплат, о реализации имущества, предназначенного для удовлетворения имущественных прав вкладчиков и акционеров, нарушенных в результате противоправных действий на финансовом и фондовом рынках, в том числе имущества, на которое в целях обеспечения исков наложен арест в связи с правонарушениями на финансовом и фондовом рынках.

Иным органам государственной власти субъекта Российской Федерации может быть рекомендовано оказывать содействие деятельности фонда. Так, в соответствии с распоряжением губернатора Ставропольского края от 23 апреля 1998 г. № 256-р «О мерах по защите прав вкладчиков и акционеров в Ставропольском крае»: 1) правоохранительным органам рекомендовано оказывать содействие фонду в розыске находящегося на территории Ставропольского края имущества финансовых компаний, допустивших правонарушения на финансовом рынке, и привлекать к ответственности лиц, допустивших правонарушения на финансовом рынке; 2) средствам массовой информации рекомендовано шире освещать в печати, на радио и телевидении вопросы защиты прав вкладчиков и акционеров.

2. Деятельность специальных органов по защите прав вкладчиков

Кроме нормативных правовых актов о региональных и местных фондах по защите прав обманутых вкладчиков, в некоторых субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях продолжают действовать нормативные правовые акты, регулирующие деятельность специальных органов по защите прав вкладчиков. Данные органы могут быть либо совещательными (координационными) [13], либо органами публичной власти [14]. При этом в городе Владивостоке действует Комитет по защите прав потребителей, вкладчиков и акционеров, который, фактически являясь органом по защите прав потребителей, осуществляет некоторые специальные полномочия по защите прав вкладчиков и акционеров.

Так, установлено, что при формировании в муниципальном образовании системы защиты прав вкладчиков и акционеров Комитет по защите прав потребителей, вкладчиков и акционеров города Владивостока взаимодействует с контрольно-надзорными органами по вопросам защиты прав вкладчиков и акционеров, а также готовит предложения по программе защиты прав потребителей в части повышения эффективности защиты прав вкладчиков и акционеров.

При оказании консультативной помощи вкладчикам и акционерам в реализации их законных прав комитет рассматривает жалобы, заявления и обращения граждан, рассматривает возможность возврата населению дореформенных вкладов Сбербанком Российской Федерации с учетом долговой стоимости дореформенных сбережений, разъясняет вкладчикам и акционерам их права, помогает в составлении претензий и оформлении исков в суды, а также осуществляет анализ договоров, заключаемых исполнителями услуг (банками,

инвестиционными, страховыми компаниями, кредитными союзами и другими финансовыми компаниями) с вкладчиками, в целях выявления условий, ущемляющих их права, обращается за консультациями в территориальный антимонопольный орган, Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров, Конфедерацию обществ потребителей, общественный комитет по защите прав вкладчиков.

При формировании пропагандистской деятельности в области защиты прав вкладчиков и акционеров комитет ведет постоянную работу в средствах массовой информации по вопросам защиты прав вкладчиков и акционеров, оказывает консультационную помощь по вопросам приобретения акций различных компаний, их продажи, выплаты дивидендов [15].

В Ростове-на-Дону создана комиссия при администрации города по защите прав вкладчиков финансовых компаний и коммерческих банков. Комиссия является органом администрации города и выполняет следующие основные задачи: рассмотрение конфликтных ситуаций, связанных с неисполнением коммерческими организациями своих обязательств перед вкладчиками, и принятие согласованных действий по их разрешению; разработка механизма частичной компенсации особо нуждающейся социально незащищенной категории вкладчиков потерянных ими средств, определение источников формирования средств для осуществления этой компенсации; рассмотрение проблем, связанных с реализацией (управлением, хранением) имущества компаний и банков, арестованного судом [16].

Что касается деятельности совещательных (координационных) комиссий, то, например, в Ростовской области действует комиссия по защите прав вкладчиков финансовых компаний и коммерческих банков. Комиссия создана в целях рассмотрения конфликтных ситуаций, связанных с неисполнением коммерческими организациями своих обязательств перед вкладчиками и принятия согласованных действий по их разрешению. Кроме того, комиссия готовит предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство, направленные на разрешение правовых коллизий, не позволяющих обеспечить возврат денежных средств вкладчикам коммерческих банков и финансовых компаний, а также разрабатывает механизмы частичной компенсации особо нуждающейся социально незащищенной категории вкладчиков потерянных ими средств, определяет источники формирования средств для осуществления этой компенсации и рассматривает проблемы, связанные с реализацией (управлением, хранением) имущества компаний и банков, арестованного судом.

Для выполнения возложенных на него задач совещательный орган вправе координировать совместные действия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов суда и прокуратуры, общественных организаций вкладчиков по вопросам защиты прав вкладчиков финансовых компаний и коммерческих банков, принимать решения по вопросам, входящим в его компетенцию (решения носят рекомендательный характер, в случае необходимости оформляются в виде распоряжений или постановлений главы администрации области), вносить предложения в соответствующие органы о привлечении в установленном порядке к ответственности лиц, препятствующих исполнению законодательства в отношении вкладчиков финансовых компаний и коммерческих банков, привлекать к работе по защите прав вкладчиков руководителей и специалистов органов государственной власти и местного самоуправления, органов суда и прокуратуры, представителей общественности, а также независимых экспертов, а также получать в установленном порядке информацию, необходимую для рассмотрения вопросов по защите прав вкладчиков [17].

3. Целевые программы по защите прав обманутых вкладчиков

В некоторых субъектах Российской Федерации были приняты целевые программы, касающиеся защиты прав обманутых вкладчиков.

В Брянской области постановлением Брянской областной Думы от 24 октября 2002 г. № 3-717 утверждена целевая программа по защите прав вкладчиков и акционеров финансовых компаний на территории Брянской области на 2003—2005 гг. Данная программа призвана создать необходимые условия для обеспечения прав вкладчиков финансовых компаний, проживающих на территории Брянской области, которым был причинен ущерб правонарушениями на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации, и оказать финансовую поддержку Брянскому фонду. Для достижения поставленной цели предусматривается реализовать комплекс мер по формированию регионального реестра вкладчиков, чьи права были нарушены на фи-

нансовом и фондовом рынках Российской Федерации, осуществлению компенсационных выплат вышеуказанным гражданам, а также по финансовому обеспечению Брянского фонда.

В рамках реализации программы предполагается проведение консультаций вкладчиков по вопросам защиты их прав и публикация информации о выявленных нарушениях на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации, о сроках и порядке осуществления компенсационных выплат. Реализация программы позволит обеспечить поддержку малообеспеченных слоев населения, исключит возможность прекращения компенсационных выплат и закрытия Брянского фонда.

Программа предусматривает осуществление действий по следующим основным направлениям: 1) организация приема заявлений и выплат компенсаций вкладчикам в городах и районах области; 2) формирование регионального реестра вкладчиков; 3) формирование реестра финансовых компаний, допускающих нарушения законодательства; 4) публикация информации о выявленных нарушениях на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации, а также о сроках и порядке осуществления компенсационных выплат; 5) компенсационные выплаты гражданам, которым был причинен ущерб на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации; 6) взаимодействие с общественными организациями по защите прав вкладчиков; 7) взаимодействие с ликвидационными комиссиями финансовых компаний; 8) финансовое обеспечение Брянского фонда (см. п. 3 программы).

В городе Москве принято постановление Правительства города от 2 мая 2006 г. № 282-ПП «Об утверждении городской межведомственной комплексной программы «Государственная поддержка граждан на рынке финансовых услуг и защита интересов Москвы как собственника корпоративных ценных бумаг (2006—2008 гг.)». Основными целями данной программы являются: 1) государственная защита экономических интересов граждан на рынках финансовых и инвестиционных услуг; 2) снижение числа пострадавших в мошеннических схемах на финансовом и фондовом рынках за счет предотвращения финансовых афер и конфликтных ситуаций, связанных с обманом граждан, не менее чем на 30 %; 3) создание условий для освоения, применения и использования гражданами различных финансовых инструментов и механизмов при решении социальных задач; 4) увеличение количества граждан, способных решать социальные задачи (в первую очередь в сферах жилищного и пенсионного обеспечения, образования и медицины) за счет собственных сбережений и инвестиционного дохода, а также за счет использования финансовых инструментов и механизмов, не менее чем в 4 раза; 5) содействие формированию дополнительных сбережений и личных инвестиционных доходов населения за счет инвестирования на финансовом и фондовом рынках; 6) увеличение количества граждан — физических лиц, активно использующих инструменты рынка ценных бумаг, не менее чем в 2 раза; 7) увеличение объемов операций с ценными бумагами физических лиц не менее чем в 1,5 раза; 8) защита интересов города Москвы как собственника мажоритарных и миноритарных пакетов корпоративных ценных бумаг; 9) снижение количества корпоративных захватов и поглощений предприятий, способных нанести экономический ущерб городу Москве как владельцу акционерной собственности, и попыток «размывания» государственных долей в уставных капиталах акционерных обществ не менее чем на 50 %; 10) увеличение поступлений в бюджет города Москвы от управления долями в акционерных обществах, в том числе за счет роста дивидендов, не менее чем на 30 %; 11) повышение рыночной стоимости (капитализации) пакетов акций, принадлежащих городу Москве, не менее чем на 40 %; 12) увеличение оборота ценных бумаг на биржах московского региона не менее чем в 3 раза; 13) увеличение числа учителей экономики общеобразовательных школ города Москвы, повысивших свою квалификацию по вопросам функционирования рынка финансовых услуг (п. 2.1 программы).

В рамках программы предусматривается совершенствование комплексной системы мониторинга и раскрытия информации на региональных финансовых рынках, включая сферы жилищных инвестиций граждан и негосударственного пенсионного обеспечения, поддержка работы консультационной службы по вопросам функционирования рынка финансовых и инвестиционных услуг, а также по правам акционеров, разработка программ и образовательных пособий, в том числе интерактивных (с использованием телевидения, Интернета и мультимедийных форм), для проведения школьных и внешкольных мероприятий по основам инвестиций и рынка

ценных бумаг, поддержка системы выплаты компенсаций лицам, пострадавшим от деятельности «финансовых пирамид», проведение мероприятий по пропаганде финансовых знаний (разд. 4 программы).

В Краснодарском крае постановлением главы администрации (губернатора) от 19 июня 2009 г. № 513 утверждена целевая программа повышения финансовой грамотности населения на 2009—2012 гг. Программой предусматривается решение следующих задач: 1) создание условий для повышения уровня финансовой грамотности жителей Краснодарского края по вопросам негосударственного пенсионного обеспечения, финансового и фондового рынков, рынка коллективных инвестиций, страхования, банковских продуктов; 2) стимулирование процесса вложения частных накоплений в экономику Краснодарского края.

В рамках данной программы предусматривается: 1) создание, развитие и поддержка Интернет-ресурса, осуществляющего информационно-консультационную поддержку граждан — потребителей финансовых услуг; 2) популяризация и освещение программы в телевизионных, печатных и электронных средствах массовой информации; 3) подготовка и размещение тематических и аналитических теле- и радиопередач; 4) организация и проведение публичных мероприятий (семинары, «круглые столы», конференции и др.); 5) подготовка, выпуск и распространение информационных брошюр, буклетов, сборников для населения; 6) подготовка, выпуск, демонстрация и распространение на массовых публичных мероприятиях, ориентированных на потребителей финансовых услуг, видеофильмов; 7) организация и проведение краевых конкурсов «Лучший частный инвестор Краснодарского края», «Лучший инвестиционный портфель частного инвестора Краснодарского края» [18].

В Кемеровской области принято распоряжение коллегии администрации от 5 февраля 2010 г. № 104-р «Об утверждении Программы просвещения населения Кемеровской области в области финансового рынка и инвестиций». Программа принята с целью: пропаганды основных знаний о рынке ценных бумаг, банковском секторе, страховании и негосударственном пенсионном обеспечении среди широких слоев населения Кемеровской области; создания условий для подготовки высококвалифицированных специалистов в сфере финансового рынка и инвестиций; повышения профессионального уровня участников финансового рынка; формирования среди различных слоев населения основ грамотного инвестиционного поведения; защиты населения от финансового мошенничества; создания климата общественного неприятия различных сомнительных финансовых структур. Кроме прочего, в рамках данной программы предусматривается консультирование населения и организация выплат компенсаций обманутым вкладчикам.

4. Предоставление компенсационных выплат обманутым вкладчикам

Одним из основных мероприятий по защите прав обманутых вкладчиков, реализуемых в рамках целевых программ, является предоставление компенсационных выплат. Однако в некоторых субъектах Российской Федерации приняты отдельные нормативные правовые акты, устанавливающие порядок предоставления указанных компенсационных выплат [19].

Компенсационные выплаты предоставляются либо за счет средств государственного бюджета субъекта Российской Федерации (в большинстве случаев), либо за счет средств регионального фонда по защите прав вкладчиков и акционеров [20]. Нормативные правовые акты, устанавливающие компенсации, либо имеют бессрочный характер, либо рассчитаны на конкретный период времени и регулируют порядок предоставления выплат за определенный год [21].

Цель выплат — компенсация ущерба гражданам, проживающим на территории субъекта Российской Федерации, которым был причинен ущерб деятельностью финансовых компаний. При этом вкладчик, получивший денежные средства в виде выплат, не приобретает никаких обязательств перед выдавшим лицом и третьими лицами [22].

Выплаты производятся в размере прямого вклада (вкладов) гражданина в финансовую компанию, но не более чем в установленном размере. Размер предоставляемой компенсации, как правило, един и достаточно символичен: 500 рублей [23], 1 000 рублей [24]. Однако в соответствии с Постановлением Правительства Республики Северная Осетия — Алания от 20 октября 2006 г. № 243 максимальный размер выплат может изменяться по решению Правительства республики.

Нормативными правовыми актами могут устанавливаться лица, которым в первооче-

редном порядке производятся выплаты. В соответствии с распоряжением главы администрации Оренбургской области от 29 февраля 2000 г. № 268-р «Об утверждении Положения о компенсационных выплатах вкладчикам финансовых компаний в 2000 году» такими лицами являются люди, имеющие онкологические заболевания, инвалидность в связи с тяжелыми заболеваниями (сахарный диабет, туберкулез, заболевания сердечно-сосудистой системы) при наличии справки из лечебно-профилактического учреждения, лица от 70 лет и старше, лица пенсионного возраста, не работающие по возрасту или болезни и при этом имеющие несовершеннолетних иждивенцев. Компенсационные выплаты предусмотрены также на организацию похорон умерших вкладчиков и членов их семей.

В Тюменской области установлен поэтапный порядок предоставления выплат. В соответствии с распоряжением губернатора Тюменской области от 27 ноября 2000 г. № 1293-р «О выплате компенсаций вкладчикам льготных категорий, проживающим на территории Тюменской области» на первом этапе предполагается произвести выплаты следующим категориям граждан: участникам Великой Отечественной войны, участникам трудового фронта, инвалидам II и III группы в возрасте 55 лет и старше, лицам, возраст которых достиг 70 лет и старше. На следующих этапах выплаты будут производиться лицам, которым присвоено звание «Ветеран труда», реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, лицам, участвовавшим в работах по ликвидации Чернобыльской катастрофы, инвалидам I, II, III групп без ограничения возраста.

Следует отметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации приняты административные регламенты предоставления компенсационных выплат [25]. В соответствии с Административным регламентом Министерства экономики Удмуртской Республики компенсационные выплаты вкладчикам осуществляются по следующей схеме: 1) информирование граждан о порядке приема документов, дающих право на получение компенсационных выплат; 2) прием граждан, имеющих право на получение компенсационных выплат; 3) проверка документов; 4) составление по установленной форме списков граждан, имеющих право на получение компенсационных выплат; 5) направление в фонд списков и документов, на основании которых составлены списки; 6) подготовка компенсационных выплат в соответствии с ведомостями, составленными и предоставленными фондом; 7) представление в фонд отчета бухгалтерией Министерства экономики Удмуртской Республики о произведенных выплатах в соответствии с указаниями к договору.

При этом основаниями для отказа в приеме документов для предоставления государственной услуги являются отсутствие необходимых документов для оформления заявления на выплату компенсации, отсутствие прописки (регистрации) в Удмуртской Республике, отсутствие в списке лиц, кредиторы которых имеют право на получение компенсации, отсутствие записи в содержании исполнительного листа, решения суда, которая позволяет определить размер вклада (инвестиционного, страхового, пенсионного взноса, взноса в кредитную организацию) для установления размера ущерба, подлежащего компенсации.

Основанием для приостановления выплаты компенсаций являются: 1) запрос фондом дополнительных документов, подтверждающих факт внесения денежных средств в финансовые компании (на все виды вкладов); 2) сумма денежных средств, внесенных в финансовую компанию, меньше или равна сумме денежных средств, полученных от нее; 3) в случае когда вкладчику были уже произведены выплаты из средств фонда при его проживании в другом регионе Российской Федерации.

В соответствии с приказом Минэкономразвития Республики Коми от 26 июня 2009 г. № 204 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по осуществлению за счет средств Федерального общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров компенсационных выплат гражданам, которым причинен ущерб на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации, проживающим на территории Республики Коми» гражданину может быть отказано в предоставлении государственной услуги в случае: 1) отсутствия неисполненного обязательства в отношении гражданина со стороны лица, включенного в перечень лиц, кредиторы которых имеют право на получение компенсации; 2) отсутствия оснований отнесения гражданина к категориям граждан, которые имеют право на получение компенсационных выплат; 3) представление неполного пакета документов; 4) наличие в представленных документах недостоверных или неполных сведе-

ний. При этом предоставление государственной услуги может быть приостановлено в случае обнаружения фондом в представленных министерством списках граждан, имеющих право на получение компенсационных выплат, ошибок и исключении из указанных списков граждан, в отношении которых представлены недостоверные или неполные сведения, а также лиц, сведения о которых внесены в списки повторно, либо размер вклада, по которому предполагается выплата компенсации, не превышает размер компенсации, полученной гражданином ранее.

5. Иные вопросы

В субъектах Российской Федерации также приняты нормативные правовые акты по иным вопросам, касающимся защиты прав обманутых вкладчиков.

Так, в Псковской области принято постановление областной администрации от 23 марта 2000 г. № 82 «Об организации на территории области работы по осуществлению проводимых Федеральным общественно-государственным фондом по защите прав вкладчиков и акционеров компенсационных выплат». Указанным актом утвержден Порядок регистрации на территории области вкладчиков, пострадавших от деятельности недобросовестных финансовых компаний, на предмет производства проводимых Федеральным общественно-государственным фондом по защите прав вкладчиков и акционеров компенсационных выплат. В соответствии с ним регистрация на территории области вкладчиков, пострадавших от деятельности недобросовестных компаний на фондовом и финансовом рынках Российской Федерации, проводится в целях оказания содействия социально незащищенным или слабозащищенным слоям населения в получении компенсационных выплат, объявляемых Федеральным общественно-государственным фондом по защите прав вкладчиков и акционеров.

В Кемеровской области принято постановление коллегии администрации от 27 августа 2007 г. № 236 «Об утверждении Порядка использования бюджетных ассигнований резервного фонда коллегии администрации Кемеровской области». Согласно постановлению бюджетные ассигнования резервного фонда используются на финансовое обеспечение адресной поддержки обманутых вкладчиков, нуждающихся в финансовой помощи.

В Краснодарском крае принято распоряжение главы администрации (губернатора) от 21 мая 2009 г. № 366-р «О задачах по повышению уровня финансовой грамотности населения Краснодарского края на 2009 год». Данный акт хоть и является индивидуальным, но определяет некоторые ключевые направления в сфере защиты прав обманутых вкладчиков. Так, департаменту по финансовому и фондовому рынку Краснодарского края поручалось до 1 июля 2009 г. совместно с департаментом по транспорту и связи Краснодарского края разработать рекомендации по созданию на официальных сайтах муниципальных образований в сети Интернет специализированных разделов, посвященных вопросам повышения уровня финансовой грамотности, оказать содействие в информационном наполнении разделов и периодическом обновлении информации, а до 1 июля 2009 г. создать на официальном сайте департамента по финансовому и фондовому рынку Краснодарского края специализированный раздел, посвященный вопросам повышения уровня финансовой грамотности и осуществлять его информационное пополнение, а также проводить регулярное обновление информации.

Кроме этого, предусматривалось совместно с контролирующими и правоохранительными органами обеспечить реализацию комплекса мероприятий, направленных на пресечение деятельности на территории Краснодарского края организаций, обладающих признаками «финансовых пирамид», а также компаний, оказывающих страховые услуги, при отсутствии соответствующих лицензий, организовать информационную и методологическую работу со специалистами муниципальных образований края по подготовке тематических семинаров, совещаний, конференций, финансовых ярмарок и обеспечить специалистов муниципальных образований и органов исполнительной власти Краснодарского края тематическими материалами для размещения в средствах массовой информации и на официальных сайтах в сети Интернет, а также организовать взаимодействие с высшими учебными заведениями Краснодарского края по проведению конференций, семинаров и иных мероприятий с привлечением профессиональных участников финансового и фондового рынка.

Во взаимодействии с Пенсионным Фондом Российской Федерации, Региональным отделением Федеральной службы по финансовым рынкам в Прикубанском регионе, организациями — профессиональными участниками

рынка ценных бумаг, российскими объединениями страховщиков, кредитными и страховыми организациями предписывалось организовать ежемесячное проведение тематических семинаров в целях повышения уровня финансовой грамотности населения и анализировать информацию о нарушениях прав потребителей финансовых услуг.

Что касается негосударственных организаций, то распоряжением в отношении организаций, профессионально оказывающих услуги на финансовых рынках, рекомендовано во взаимодействии с органами местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края рассмотреть возможность открытия консультационных пунктов, принимать участие в тематических семинарах, конференциях, проводимых департаментом по финансовому и фондовому рынку Краснодарского края, в муниципальных образованиях, школах, вузах, повышать финансовую грамотность населения Краснодарского края путем организации семинаров, курсов, размещения материалов в средствах массовой информации края, организовать информирование жителей края о своей деятельности, проводить с населением и руководителями хозяйствующих субъектов информационно-разъяснительную работу, а также соблюдать принципы добросовестной конкуренции в целях обеспечения доверия населения к финансовым компаниям края.

Ассоциации страховых организаций Краснодарского края рекомендовано ежемесячно проводить информационно-разъяснительную работу в средствах массовой информации, совместно со страховыми компаниями принимать участие в мероприятиях (совещания, конференции, презентации, «круглые столы», обучающие семинары), проводимых в муниципальных образованиях края, направленную на формирование цивилизованного рынка страховых услуг, повышение страховой культуры жителей края, популяризацию и развитие перспективных добровольных видов страхования, обеспечить работу телефонов «горячей линии» по вопросам защиты прав потребителей страховых услуг, проводить мониторинг поступающих обращений, а также информировать население края о случаях незаконной либо неправомерной деятельности на страховом рынке субъектов страхового дела. Рекомендовано также организовать работу с высшими учебными заведениями Краснодарского края по повышению уровня финансовой грамотности студентов в вопросах страхования, ежемесячно до 10-го числа представлять в департамент по финансовому и фондовому рынку Краснодарского края информацию об итогах проделанной работы.

Как видно, законодательство субъектов Российской Федерации в сфере защиты прав обманутых вкладчиков недостаточно развито и базируется на устаревших нормативных правовых актах. Основной упор в региональных нормативных правовых актах направлен на предупреждение нарушений прав вкладчиков, которое раскрывается через ведение мониторинга нарушений на фондовых и финансовых рынках и формирование реестра юридических лиц, нарушивших права вкладчиков. При этом в тех случаях, когда имущественные интересы вкладчиков были нарушены, в отношении них могут быть приняты меры по компенсации внесенных платежей. Однако следует признать, что указанные меры не способствуют в полной мере защите прав вкладчиков.

Таким образом, следует признать, что законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам защиты прав вкладчиков нуждается в совершенствовании. При этом внимание необходимо уделить не только вопросам государственного контроля над финансовыми организациями, занимающимися привлечением денежных средств граждан, но и проблеме повышения информированности и правового просвещения граждан по вопросам защиты их имущественных интересов. Кроме того, перспективным представляется развитие института обязательного страхования риска неисполнения обязательств по договору займа между гражданами и кредитными кооперативами. В настоящее время норма Федерального закона «О кредитной кооперации» о страховании риска утраты (гибели), недостачи или повреждения имущества кредитного кооператива, а также риска ответственности кредитного кооператива по договорам о привлечении денежных средств пайщиков сформулирована как право кредитного кооператива.

1. О кредитной кооперации : Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 29, ст. 3627.

2. См.: постановление ФАС Северо-Западного округа от 28 октября 2009 г. по делу № А44-1740/2009; постановление ФАС Северо-Западного округа от 28 октября 2009 г. по делу № А44-1739/2009 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

3. Указ Президента Российской Федерации от 18 ноября 1995 г. № 1157 «О некоторых мерах по защите прав вкладчиков и акционеров» // СЗ РФ. 1995. № 47, ст. 4501; 1997. № 14, ст. 1607; 2002. № 41, ст. 3975; 2008. № 29, ч. 1, ст. 3480.

4. Указ Президента Российской Федерации от 21 марта 1996 г. № 408 «Об утверждении Комплексной программы мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров» // СЗ РФ. 1996. № 13, ст. 1311; 1997. № 14, ст. 1607; 2000. № 43, ст. 4233.

5. См.: Решение Арбитражного суда Иркутской области от 15 мая 2009 г. № А19-14816/08-63 о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

6. См.: Решение Арбитражного суда Иркутской области от 28 декабря 2009 г. № А19-11467/09-63 о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. СЗ РФ. 2009. № 29, ст. 3627.

8. См., например: постановление губернатора Тюменской области от 24 октября 2000 г. № 256 «О создании Тюменского регионального общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров»; постановление администрации Тамбовской области от 26 мая 1998 г. № 309 «О создании на территории области Тамбовского регионального общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров»; постановление Правительства Свердловской области от 8 сентября 1999 г. № 1059-ПП «О создании общественно-государственного Фонда по защите прав вкладчиков и акционеров Свердловской области»; постановление главы администрации Рязанской области от 25 ноября 1996 г. № 689 «О создании регионального общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров»; распоряжение администрации Нижегородской области и администрации г. Н. Новгорода от 21 июня 1996 г. № 824-р/1794-р «О создании Нижегородского фонда по защите прав вкладчиков и акционеров»; постановление губернатора Мурманской области от 10 октября 1997 г. № 437 «Об образовании Мурманского областного общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров»; распоряжение администрации Кемеровской области от 21 мая 1999 г. № 510-р «О создании государственного учреждения «Кемеровский региональный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров»; постановление Правительства Республики Мордовия от 14 января 1997 г. № 13 «О создании некоммерческой организации «Республиканский общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров Республики Мордовия».

9. См., например: постановление главы администрации г. Димитровграда от 3 октября 1996 г. № 1071 «Об общественно-муниципальном фонде по защите прав вкладчиков и акционеров города Димитровграда»; решение Обнинского городского Собрания № 10-10 от 27 сентября 1996 г. «О создании Фонда по защите прав вкладчиков и акционеров города»; постановление администрации города Юрги от 1 апреля 1996 г. № 27 «О городском Фонде по защите прав вкладчиков».

10. См., например: постановление администрации Красноярского края от 17 августа 2001 г. № 583-П «О ликвидации Красноярского регионального общественно-государственного фонда защиты прав вкладчиков и акционеров»; постановление Правительства Республики Хакасия от 25 мая 2000 г. № 103 «О прекращении деятельности республиканского Фонда по защите прав вкладчиков».

11. См., например: постановление главы администрации Ростовской области от 10 декабря 1996 г. № 71 «О создании фонда по защите прав вкладчиков финансовых компаний и коммерческих банков»; указ Государственного Совета Республики Дагестан от 30 июня 1998 г. № 171 «Об общественно-государственном фонде по защите прав вкладчиков и акционеров Республики Дагестан»; указ Президента Республики Башкортостан от 13 февраля 1998 г. № УП-69 «О мерах по организации деятельности Башкирского республиканского общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров».

12. См., например, Устав Башкирского республиканского общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров, утвержденный Указом Президента Республики Башкортостан от 13 февраля 1998 г. № УП-69 «О мерах по организации деятельности Башкирского республиканского общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров».

13. См., например: постановление главы администрации Краснодарского края от 18 октября 1996 г. № 471 «О дополнительных мерах по обеспечению прав вкладчиков в Краснодарском крае»; постанов-

ление главы администрации Ростовской области от 8 мая 1996 г. № 150 «Об утверждении Положения о комиссии по защите прав вкладчиков финансовых компаний и коммерческих банков».

14. См., например, распоряжение главы администрации г. Ростова-на-Дону от 5 апреля 1996 г. № 48 «О создании комиссии при администрации города по защите прав вкладчиков финансовых компаний и коммерческих банков».

15. См. постановление главы администрации города Владивостока от 29 августа 2001 г. № 1354 «Об утверждении Положения о комитете по защите прав потребителей, вкладчиков и акционеров администрации г. Владивостока».

16. См. Положение о комиссии при администрации города по защите прав вкладчиков финансовых компаний и коммерческих банков, утвержденное распоряжением главы администрации г. Ростова-на-Дону от 5 апреля 1996 г. № 48 «О создании комиссии при администрации города по защите прав вкладчиков финансовых компаний и коммерческих банков».

17. См. Положение о комиссии по защите прав вкладчиков финансовых компаний и коммерческих банков, утвержденное постановлением главы администрации Ростовской области от 8 мая 1996 г. № 150.

18. См. Долгосрочную целевую программу повышения финансовой грамотности населения на 2009—2012 годы в Краснодарском крае, утвержденную постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 19 июня 2009 г. № 513.

19. См., например: постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа от 20 октября 2003 г. № 417-п «О компенсационных выплатах лицам, которым был причинен ущерб на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации деятельностью нелицензированных финансовых компаний»; распоряжение главы администрации Оренбургской области от 29 февраля 2000 г. № 268-р «Об утверждении положения о компенсационных выплатах вкладчикам финансовых компаний в 2000 году»; распоряжение губернатора Тюменской области от 27 ноября 2000 г. № 1293-р «О выплате компенсаций вкладчикам льготных категорий, проживающим на территории Тюменской области»; постановление Правительства Республики Северная Осетия — Алания от 20 октября 2006 г. № 243 «О мерах по защите прав обманутых вкладчиков и акционеров, которым был нанесен ущерб правонарушениями на финансовом и фондовом рынках Республики Северная Осетия — Алания».

20. См., например, приказ Минэкономразвития Республики Коми от 26 июня 2009 г. № 204 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по осуществлению за счет средств Федерального общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров компенсационных выплат гражданам, которым причинен ущерб на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации, проживающим на территории Республики Коми».

21. См. распоряжение главы администрации Оренбургской области от 29 февраля 2000 г. № 268-р «Об утверждении Положения о компенсационных выплатах вкладчикам финансовых компаний в 2000 году».

22. См. постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа от 20 октября 2003 г. № 417-п «О компенсационных выплатах лицам, которым был причинен ущерб на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации деятельностью нелицензированных финансовых компаний».

23. См. распоряжение главы администрации Оренбургской области от 29 февраля 2000 г. № 268-р «Об утверждении Положения о компенсационных выплатах вкладчикам финансовых компаний в 2000 году».

24. См.: распоряжение губернатора Тюменской области от 27 ноября 2000 г. № 1293-р «О выплате компенсаций вкладчикам льготных категорий, проживающим на территории Тюменской области»; постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа от 20 октября 2003 г. № 417-п «О компенсационных выплатах лицам, которым был причинен ущерб на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации деятельностью нелицензированных финансовых компаний».

25. См., например: приказ Министерства экономики Удмуртской Республики от 27 декабря 2007 г. № 156 «Об утверждении Административного регламента Министерства экономики Удмуртской Республики предоставления государственной услуги по организации и осуществлению компенсационных выплат вкладчикам»; приказ Минэкономразвития Республики Коми от 26 июня 2009 г. № 204 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по осуществлению за счет средств Федерального общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров компенсационных выплат гражданам, которым причинен ущерб на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации, проживающим на территории Республики Коми».

Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент
Н.В. Васильева, кандидат юридических наук, доцент

Правовое регулирование налоговых льгот по местным налогам

Правовую основу установления налоговых льгот по местным налогам муниципальными правовыми актами составляют Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство.

Согласно ст. 57 Конституции Российской Федерации каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). Согласно ч. 3 ст. 75 Конституции Российской Федерации общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом. В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения [1].

Конституционные положения находят свое развитие в федеральном законодательстве. Статьей 3 Налогового кодекса Российской Федерации [2] (далее — НК РФ) определено, что каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы. При этом предусматривается, что при установлении налогов должны быть определены все элементы налогообложения. Акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком порядке он должен платить.

В соответствии со ст. 17 НК РФ налог считается установленным лишь в том случае, если определены налогоплательщики и элементы налогообложения, а именно — объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога. В необходимых случаях при установлении налога в акте законодательства о налогах и сборах могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Полномочия органов местного самоуправления в области установления местных налогов определена ст. 12 НК РФ, согласно которой местные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях муниципальных образований в соответствии с НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах.

Земельный налог и налог на имущество физических лиц устанавливаются НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов поселений (муниципальных районов), городских округов о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих поселений (межселенных территориях), городских округов. Земельный налог и налог на имущество физических лиц вводятся в действие и прекращают действовать на территориях поселений (межселенных территориях), городских округов в соответствии с НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов поселений (муниципальных районов), городских округов о налогах.

При установлении местных налогов представительными органами муниципальных образований (законодательными (представительными) органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены НК РФ, следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов. Иные элементы налогообложения по ме-

стным налогам и налогоплательщики определяются НК РФ.

Представительными органами муниципальных образований (законодательными (представительными) органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), законодательством о налогах и сборах в порядке и пределах, которые предусмотрены НК РФ, могут устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения.

Пунктом 3 ст. 56 НК РФ также определено, что льготы по местным налогам устанавливаются и отменяются НК РФ и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга о налогах).

В соответствии с положениями НК РФ налоговые льготы по местным налогам можно разделить на две категории — устанавливаемые соответствующей главой НК РФ (федеральные) и устанавливаемые нормативным актом представительного органа муниципального образования (местные).

В ряде муниципальных образований дополнительные к федеральным налоговые льготы по местным налогам *не устанавливаются*. При этом в акты включается отсылочная норма о том, что по данному местному налогу применяются федеральные налоговые льготы*. Например, согласно п. 11 Положения об установлении земельного налога, утвержденного решением Собрания депутатов Каракшинского сельского поселения, на налогоплательщиков распространяются льготы, установленные ст. 395 НК РФ**. В п. 3 решения Совета депутатов сельского поселения Аверкиевское Павлово-Посадского муниципального района Московской области «О налоге на имущество физических лиц в сельском поселении Аверкиевское Павлово-Посадского муниципального района Московской области на 2009 год» установлено, что для граждан, имеющих в собственности имущество, являющееся объектом налогообложения на территории сельского поселения Аверкиевское Павлово-Посадского муниципального района Московской области, льготы, установленные в соответствии со ст. 4 Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц», действуют в полном объеме***.

В качестве негативной муниципальной практики следует отметить положения муниципальных правовых актов, в полной мере воспроизводящие нормы Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц» в части регламентации налоговых льгот. Например, в соответствии с п. 3.1 решения Совета депутатов городского поселения Солнечногорск Солнечногорского муниципального района Московской области «О налоге на имущество физических лиц» от уплаты налога на имущество физических лиц освобождаются:

— Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации, а также лица, награжденные орденом Славы трех степеней;

— инвалиды I и II групп, инвалиды с детства;

— участники гражданской и Великой Отечественной войн, других боевых операций по защите СССР из числа военнослужащих, проходивших службу в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии, и бывших партизан;

— лица вольнонаемного состава Советской Армии, Военно-морского флота, органов внутренних дел и государственной безопасности, занимавшие штатные должности в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии в период Великой Отечественной войны, либо лица, находившиеся в этот период в городах, участие в обороне которых засчитывается этим лицам в выслугу лет для назначения пенсии на льготных условиях, установленных для военнослужащих частей действующей армии;

— лица, получающие льготы в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», а также лица, указанные в ст. 2, 3, 5, 6 Федерального закона «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном

* Тексты муниципальных правовых актов исследовались с использованием СПС «КонсультантПлюс».

** Подобные нормы включены в акты о земельном налоге Чирковского сельского поселения, Шулкинского сельского поселения, городского поселения Кашира, Клишинского сельского поселения, Спасского сельского поселения, города Всеволжска.

*** Аналогичные положения содержатся в правовых актах о налоге на имущество физических лиц Шацкого муниципального района, сельского поселения Владимировка муниципального района Хворостянский, Вольского муниципального района, Бисертского городского округа, Сычевского городского поселения, города Буй, Паратунского сельского поселения.

объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»;

— военнослужащие, а также граждане, уволенные с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имеющие общую продолжительность военной службы 20 и более лет;

— лица, принимавшие непосредственное участие в составе подразделений особого риска в испытаниях ядерного и термоядерного оружия, ликвидации аварий ядерных установок на средствах вооружения и военных объектах;

— члены семей военнослужащих, потерявших кормильца. Льгота членам семей военнослужащих, потерявших кормильца, предоставляется на основании пенсионного удостоверения, в котором проставлен штамп «вдова (вдовец, мать, отец) погибшего воина» или имеется соответствующая запись, заверенная подписью руководителя учреждения, выдавшего пенсионное удостоверение, и печатью этого учреждения. В случае если указанные члены семей не являются пенсионерами, льгота предоставляется им на основании справки о гибели военнослужащего.

При установлении налоговых льгот по местным налогам муниципальными правовыми актами можно выделить несколько моделей правового регулирования.

1. В некоторых муниципальных образованиях приняты *комплексные акты, которыми устанавливаются как местные налоги, так и льготы по ним* (например, в Мирнинском районе, городе Чебоксары, Мариинско-Посадском районе, городе Новочебоксарске, в Ибресинском районе, Вяземском муниципальном районе, городском поселении «Город Вяземский», Ерзовском городском поселении, городе Апатиты, Холмском городском округе, городе Тюмени, городе Губкинский).

В отдельных муниципальных образованиях принимаются *правовые акты, которыми комплексно урегулированы льготы по всем местным налогам*. Например, в городском округе Протвино принято решение Совета депутатов городского округа Протвино «О предоставлении льгот юридическим и физическим лицам по уплате местных налогов, арендной платы, коммунальных и эксплуатационных расходов». Подобные акты в настоящее время действуют в Майминском муниципальном районе, городе Махачкале, Ряжском районе, муниципальном образовании Буныревское.

2. Как правило, при установлении дополнительных местных налоговых льгот *нормы о льготах включаются в нормативные акты представительных органов муниципального образования о соответствующих налогах.*

Например, в соответствии с п. 6 решения об установлении земельного налога на территории городского округа Электрогорск налоговые льготы по земельному налогу в размере 100 процентов от начисленной суммы земельного налога установлены следующим категориям налогоплательщиков:

— физическим лицам (Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, полным кавалерам ордена Славы, инвалидам, имеющим III степень ограничения способности к трудовой деятельности, а также лицам, которые имеют I и II группу инвалидности, установленную до 1 января 2004 г. без вынесения заключения о степени ограничения способности к трудовой деятельности; инвалидам с детства, ветеранам и инвалидам Великой Отечественной войны, узникам фашистских концлагерей, а также ветеранам и инвалидам боевых действий, гражданам, реабилитированным и пострадавшим от политических репрессий и др.) в отношении земельных участков, находящихся в собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении и не используемых ими для осуществления предпринимательской деятельности;

— налогоплательщикам в соответствии со ст. 395 НК РФ;

— бюджетным учреждениям и организациям, муниципальным предприятиям.

Согласно п. 6 решения Совета депутатов городского поселения Шаховская Шаховского муниципального района Московской области «О налоге на имущество физических лиц» от уплаты налога на имущество физических лиц освобождаются лица, имеющие звание «Почетный гражданин Шаховского района», «Почетный гражданин Шаховского муниципального района», «Почетный гражданин городского поселения Шаховская».

Существует множество примеров аналогичного регулирования налоговых льгот как по земельному налогу*, так и по налогу

* Подобное регулирование налоговых льгот по земельному налогу используется в городе Климовске, сельском поселении Бородинское, городе Москве, городском поселении Андреевка, Кутузовском сельском поселении, городском поселении Солнечногорск, городском поселении Шаховская и многих других муниципальных образованиях.

на имущество физических лиц*.

3. В некоторых муниципальных образованиях *льготы по каждому местному налогу регулируются отдельным актом.*

Так, в Улан-Удэ дополнительно к льготам, установленным положением о земельном налоге, отдельным решением установлены дополнительные льготы по земельному налогу.

Отдельными актами льготы по земельному налогу установлены в Тугаричском сельском поселении, Агинском сельском поселении, Козульском сельском поселении, Березовском сельском поселении, Благовещенском сельском поселении, Успенском сельском поселении, Александровском сельском поселении, Чухломинском сельском поселении, Тумаковском сельском поселении, Петропавловском сельском поселении, городе Северодвинске, муниципальном образовании «Рабочий поселок Ильинка», сельском поселении Мятлево, Сухиничском муниципальном районе, городе Сухиничи, городе Белохолуницке, Маревском сельском поселении, сельском поселении Летниково, городе Первоуральске, городе Салехарде.

По налогу на имущество физических лиц отдельным муниципальным правовым актом городского округа Дзержинский Московской области в дополнение к установленным федеральным законодательством о налогах и сборах определена льгота в размере 50 процентов гражданам в случаях, если строения, помещения и сооружения, принадлежащие им на правах собственности, относятся к категории ветхого и аварийного жилищного фонда. В городе Оленегорске на основании решения Совета депутатов города Оленегорска «О предоставлении льгот физическим лицам по налогу на имущество физических лиц на 2007 год» в 2007 г. освобождались от уплаты налога на имущество физических лиц владельцы строений, помещений, сооружений, сумма налога которых к уплате не превышала 10 рублей.

Аналогичная модель правового регулирования по установлению налоговых льгот по налогу на имущество физических лиц используется в городе Сыктывкаре, Партизанском муниципальном районе, Пожарском муниципальном районе, городе Обнинске, Омсукчанском районе, городе Искитиме.

4. В некоторых муниципалитетах регламентируются *льготы по местному налогу отдельным категориям налогоплательщиков либо в отношении определенных объектов налогообложения*. Причем в некоторых муниципальных образованиях акты так и называются — о льготах отдельным категориям налогоплательщиков**.

Проведенный анализ показал, что по земельному налогу с использованием данной модели правового регулирования устанавливаются льготы:

— товариществам собственников жилья и другим подобным организациям (город Козьмодемьянск, городское поселение Клин, городское поселение Пересвет, Дубенский муниципальный район, город Енисейск, Шушенское сельское поселение);

— организациям мукомольной промышленности (город Шахтинск);

— пенсионерам по старости от уплаты (город Чита);

— налогоплательщикам, имеющим мобилизационные задания (заказы) и (или) задачи по мобилизационной работе (город Чита);

— потребительским гаражным кооперативам (город Чита).

Подобная модель правового регулирования применяется и при установлении налоговых льгот по налогу на имущество физических лиц. Так, в муниципальном образовании «Город Заинск» решение Заинского горсовета «О предоставлении льгот по налогу на имущество физических лиц в отношении имущества, находящегося в долевой и (или) общей совместной собственности» устанавливается, что собственники имущества, находящегося в долевой и (или) общей совместной собственности, освобождаются от уплаты налога на имущество физических лиц, дополнительно начисленного в результате пересмотра неправильно произведенного в 2008 г. налогообложения.

Решением Барнаульской городской Думы «О предоставлении льготы по налогу на имущество физических лиц для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» освобождаются от уплаты налога на имущество физических лиц дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, в возрасте до 18 лет включительно. Решением также устанавливается перечень документов, необходимых для получения указанной льготы.

* Например, такой подход избрали городское поселение Шаховская, Киришское городское поселение, городское поселение Горно-Алтайск, город Октябрьский, город Волжск, Архангельское сельское поселение, Сургутский муниципальный район.

** Такие акты приняты в городском округе Королев, Шушенском сельском поселении, сельском поселении «Село Енотаевка».

Согласно решению Совета муниципального образования «Николаевский сельсовет» «О льготах по налогу на имущество физических лиц для отдельных категорий граждан, проживающих на территории МО «Николаевский сельсовет», в 2007 г.» освобождаются от уплаты налога на имущество физических лиц следующие категории граждан:

— ветераны Великой Отечественной войны;

— вдовы участников Великой Отечественной войны;

— участники вооруженных конфликтов;

— пенсионеры;

— инвалиды I и II групп.

В соответствии с решением Совета депутатов города Искитима «О предоставлении льгот по налогу на имущество физических лиц старшим многоквартирных домов» в 2009 г. освобождались от уплаты налога на имущество физических лиц в части средств, зачисляемых в бюджет города Искитима, граждане, избранные на общем собрании жильцов выполнять функции старших по многоквартирным домам на общественных началах. Указанная налоговая льгота носила заявительный характер, предоставлялась по заявлению, согласованному с МУ «Управление ЖКХ» и распространялась на один объект собственности (по выбору заявителя).

Решением Собрания депутатов Опочецкого района «О предоставлении льгот по уплате земельного налога и налога на имущество физических лиц многодетным семьям, проживающим на территории муниципального образования «Опочецкий район» освобождены от уплаты земельного налога, в части поступлений в местный бюджет, от уплаты налога на имущество физических лиц многодетные семьи, проживающие на территории муниципального образования «Опочецкий район».

5. В Улан-Удэнском городском поселении льготы по налогу на имущество физических лиц устанавливаются ежегодно принимаемым законом о бюджете, что не вполне согласуется с положениями НК РФ.

Особо следует отметить установление некоторыми муниципальными образованиями налоговых льгот по местным налогам на *отдельный налоговый период*. Так, решением Совета муниципального образования городского округа Усинск «О предоставлении в 2010 году льгот по уплате земельного налога» освобождены от уплаты земельного налога в 2010 г.:

— граждане, получающие пенсии по инвалидности; пенсии, назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством Российской Федерации; многодетные семьи в отношении земельных участков, предоставленных под садоводство, огородничество, дачное и личное подсобное хозяйство, сенокошение и пастбище;

— граждане, предприниматели и юридические лица (собственники жилых и нежилых помещений) в части земельных участков, закрепленных за многоквартирными жилыми домами;

— граждане, земельные участки которым предоставлены для ведения личного подсобного хозяйства на территории населенных пунктов, входящих в подчинение администраций сел городского округа;

— органы местного самоуправления в отношении земельных участков, предоставляемых для непосредственного выполнения возложенных на них функций;

— учреждения культуры, физической культуры и спорта, образования, здравоохранения, финансируемые за счет средств бюджетов всех уровней, в отношении земельных участков, предоставляемых для непосредственного выполнения возложенных на них функций.

На отдельный налоговый период устанавливаются налоговые льготы по земельному налогу в городе Мытищи, городе Домодедово, городе Абакане, городе Сорске, Никольском сельском поселении, Лучегорском городском поселении, Николаевском муниципальном районе, городе Комсомольске-на-Амуре, городе Вятскополянске, городе Кургане, Камышловском городском округе, городе Смоленске, Рославльском городском поселении, городе Чите, Пудостьском сельском поселении.

По налогу на имущество физических лиц на отдельный налоговый период льготы устанавливаются в Майминском сельском поселении, Верх-Карагужинском сельском поселении, Горно-Алтайском городском поселении, муниципальном образовании «Адычинский наслег», муниципальном образования «Эгинский наслег», городе Кургане, городском поселении Верхние Серги.

Несмотря на то, что в соответствии с п. 1 ст. 56 НК РФ нормы законодательства о налогах и сборах, определяющие основания, порядок и условия применения льгот по налогам и сборам, не могут носить индивидуального характера, в практике муниципалитетов встречаются акты, устанавливающие индивидуальные налоговые льготы. Так, в городе Махачкале приняты постановления Махачкалинского городского Собрания об освобождении от

земельного налога Махачкалинского машиностроительного завода сепараторов, АО «Медсервис», ПТО «Турали». Налоговые льготы, носящие индивидуальный характер, также установлены решениями муниципального Совета Северодвинска «О предоставлении налоговых льгот победителям инвестиционного конкурса», «О предоставлении налоговых льгот».

В муниципальных образованиях принимаются также *акты, регламентирующие порядок принятия решения об установлении налоговых льгот*[*]. Так, решением Горно-Алтайского городского Совета депутатов «О порядке принятия решений об установлении на территории муниципального образования «Город Горно-Алтайск» налоговых льгот по местным налогам или их отмене» определено, что налоговые льготы устанавливаются на основании результатов оценки эффективности и потерь бюджета. Установление налоговых льгот осуществляется в случае если их эффективность превысит потери бюджета.

Предложения об установлении налоговых льгот по местным налогам могут инициироваться налогоплательщиками или исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления — администрацией города Горно-Алтайска. Налогоплательщики, инициирующие установление налоговых льгот, для подтверждения своих предложений представляют в администрацию города:

— предложения об установлении налоговых льгот;

— обоснование необходимости и цели установления налоговых льгот;

— расчет предполагаемой эффективности от установления налоговых льгот;

— расчет предполагаемых потерь от установления налоговых льгот;

— справки налогового органа о суммах уплаченных налогов в бюджет муниципального образования «Город Горно-Алтайск» за предшествующий год;

— предложения о порядке введения в действие решений об установлении налоговых льгот и сроках их действия.

Представительными органами местного самоуправления принимаются также *нормативные правовые акты об оценке эффективности предоставленных льгот по местным налогам*. Например, в соответствии с решением Барнаульской городской Думы «Об утверждении Порядка оценки экономической, бюджетной и социальной эффективности предоставления налоговых льгот» налоговые льготы предоставляются с целью:

— обеспечения экономической заинтересованности юридических и физических лиц в расширении приоритетных для города видов хозяйственной деятельности;

— создания благоприятных экономических условий для деятельности предприятий;

— создания необходимых экономических условий для развития инвестиционной деятельности в городе;

— стимулирования использования финансовых ресурсов отдельных категорий налогоплательщиков, направляемых на создание, расширение, обновление производства и технологий по выпуску необходимой конкурентоспособной продукции (товаров, услуг), а также на социально значимые цели (повышение уровня жизни населения, улучшение условий и охраны труда, создание новых рабочих мест, формирование льготных условий для оплаты товаров и услуг социально незащищенным слоям населения, создание благоприятных условий для деятельности предприятий, применяющих труд социально незащищенных категорий граждан).

Оценка эффективности производится в целях сокращения потерь бюджета города, связанных с предоставлением налоговых льгот, оптимизации системы предоставленных налоговых льгот. Объектом оценки эффективности являются экономические и социальные последствия предоставления налоговых льгот как действующих, так и планируемых к введению на территории города Барнаула.

В качестве эффекта от предоставления налоговых льгот рассматриваются:

— увеличение доходов бюджета города, полученные или планируемые налоговые доходы бюджета города, которые связаны с использованием налоговых льгот, экономия средств бюджета города (эффект, используемый при расчете бюджетной эффективности);

— увеличение денежных средств, расходуемых отдельными категориями налогоплательщиков, на социально значимые цели в связи с предоставлением налоговых льгот (эффект, используемый при расчете социальной эффективности);

[*] Такие акты приняты в городе Горно-Алтайске, городе Йошкар-Ола, Уссурийском городском округе, городе Белгороде, городе Иваново, Славском городском округе, Черняховском муниципальном районе, Гурьевском муниципальном районе, Мурашинском муниципальном районе, городе Бузулуке, городе Ишиме, Рыбинском муниципальном районе.

— увеличение доходов отдельных категорий налогоплательщиков в разрезе финансово-экономических показателей хозяйственной деятельности категорий налогоплательщиков (эффект, используемый при расчете экономической эффективности).

При этом под бюджетной эффективностью понимается показатель оценки эффективности, определяемый отношением увеличения доходной части бюджета города, связанного с предоставлением льгот, к сумме предоставляемых налоговых льгот.

Под социальной эффективностью понимается показатель оценки эффективности, определяемый отношением увеличения средств, расходуемых в связи с предоставлением льгот на социально значимые объекты, к сумме предоставляемых налоговых льгот, а также улучшение качества и увеличение объема предоставляемых работ (услуг) в результате реализации налогоплательщиками системы мер, направленных на повышение уровня жизни населения, рост благосостояния граждан.

Под экономической эффективностью понимается показатель, характеризующий экономическую деятельность категорий налогоплательщиков, которым предоставляются налоговые льготы (например, капитализация основных фондов, расширение ассортимента продукции (работ, услуг), прибыльность, рентабельность), определяемый путем отношения увеличения суммы средств в разрезе финансово-экономических показателей категорий налогоплательщиков при использовании налоговых льгот к сумме предоставляемых налоговых льгот.

Подобные акты приняты в городе-курорте Железноводске, Жуковском муниципальном районе, городе Перми, городском округе Саранске.

В целом проведенное исследование позволяет сформулировать следующие предложения по совершенствованию муниципального правового регулирования налоговых льгот по местным налогам.

Представляется, что нормы НК РФ, определяющие муниципальные правовые акты, которыми устанавливаются льготы по местным налогам, нуждаются в уточнении. Существование разных подходов к определению правового акта, которым будут в данном муниципальном образовании устанавливаться налоговые льготы, нарушает основной принцип налогообложения — принцип определенности (акты законодательства о налогах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги, когда и в каком порядке он должен платить), нашедшего отражение в п. 6 ст. 3 НК РФ. Существующее положение не позволяет налогоплательщикам в полной мере реализовать свои права на использование налоговых льгот, поскольку в ряде случаев налогоплательщик не может определить даже то, какими законами субъекта Российской Федерации установлены льготы по тому или иному налогу для той категории налогоплательщиков, к которой он относится.

Существуют различные модели правового регулирования при установлении налоговых льгот по местным налогам муниципальными правовыми актами. На наш взгляд, наиболее оптимальным является установление налоговых льгот по определенному местному налогу только правовым актом об этом налоге, что позволит говорить о соблюдении принципа определенности налога и разрешит налогоплательщикам использовать право на налоговые льготы.

Полагаем обоснованным и оптимальным урегулирование на уровне муниципального правового акта вопросов, определяющих эффективность предоставляемых налоговых льгот по местным налогам, а также порядка принятия решения об установлении налоговых льгот. Реализуя свои полномочия в данной области, муниципальное образование своим решением определяет, каким образом будут осуществляться действия органов местного самоуправления. Кроме того, определяя до установления налоговой льготы ее бюджетную эффективность, муниципальное образование обеспечивает соблюдение баланса интересов местного бюджета и налогоплательщиков, предотвращает крупные потери местного бюджета от недополучения местных налогов.

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4, ст. 445.

2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 1 : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. (в ред. от 19 июля 2009 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3824; Часть 2 : Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 17 дек. 2009 г.) // Там же. 2000. № 32, ст. 3340.

А.А. Петров, кандидат юридических наук

Обзор решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в 2008—2009 годах, по вопросам организации и проведения выборов

В течение 2008—2009 гг. Конституционный Суд Российской Федерации в рамках своей компетенции в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [1] (далее — Закон о Конституционном Суде) продолжил рассмотрение поступающих к нему обращений, в которых ставились вопросы о проверке конституционности положений законодательства о выборах. В настоящем обзоре приведено краткое изложение правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации в соответствующих решениях.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 марта 2008 года № 216-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Васильева Николая Трофимовича на нарушение его конституционных прав пунктом 9 статьи 21 и пунктом 6 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [2]

Если заявитель, обратившийся в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение его избирательных прав законом, вопреки требованию части второй ст. 96 Закона о Конституционном Суде не представил Суду какие-либо документы, подтверждающие применение или возможность применения оспариваемых норм в касающемся его деле, то его жалоба не может считаться отвечающей критерию допустимости обращений и быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2008 года № 273-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зубкова Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями частей 1 и 2 статьи 7 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [3]

1. В действующем правовом регулировании избирательной системы политические партии как носители соответствующей публичной функции приобретают качество единственных коллективных субъектов избирательного процесса, притом что они могут реализовать свое право на участие в осуществлении государственной власти и ее институционализации только в установленных Конституцией Российской Федерации формах и только на определенный срок и притом что ни одна из них не может обладать монопольным положением (см. также Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов» [4]).

2. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [5] (далее — Закон о выборах депутатов Госдумы) не исключает право граждан, не являющихся членами какой-либо политической партии, быть избранными депутатами Государственной Думы: гражданин может быть включен в федеральный список кандидатов от политической партии по своей инициативе или по инициативе политической партии с согласия гражданина.

3. Положения ст. 7 Закона о выборах депутатов Госдумы, согласно которым кандидаты в депутаты Государственной Думы выдвига-

ются в составе федеральных списков кандидатов (ч. 1); выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями, имеющими в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» [6] (далее — Закон о партиях) право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов (ч. 2), сами по себе какие-либо конституционные права заявителя не нарушают.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2008 года № 276-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шварцера Константина Аркадьевича на нарушение его конституционных прав статьей 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [7]

Положения ст. 37 Закона о выборах депутатов Госдумы в части, предусматривающей возможность выдвижения кандидатом в депутаты Государственной Думы гражданина, не являющегося членом политической партии, только посредством его включения в федеральный список кандидатов, выдвигаемый политической партией, сами по себе какие-либо конституционные права заявителя не нарушают.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2008 года № 436-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шейхова Абдурашида Абдурахмановича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» [8]

1. Конституция Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. 71, п. «в») и к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. 72, п. «б» ч. 1). По смыслу названных положений Конституции Российской Федерации, во взаимосвязи с положениями ее ст. 5 (ч. 2 и 3), 71 (п. «г», «о»), 72 (п. «н» ч. 1), 76 и 77, 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 этому уровню выборов. Соответствующий закон субъекта Российской Федерации выступает при этом в качестве конкретизирующего нормативного регулятора избирательных прав граждан, реализуемых ими при формировании органа народного представительства данного субъекта Российской Федерации.

Такое регулирование носит вторичный характер и производно от базового, устанавливаемого — в силу принципа единства системы правового регулирования избирательных прав, вытекающего из ст. 4 (ч. 2), 15 (ч. 1), 32 (ч. 1 и 2), 71 (п. «в»), 72 (п. «б» ч. 1) и 76 Конституции Российской Федерации, — Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в частности Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [9] (далее — Закон об основных гарантиях избирательных прав), который, как нормативный правовой акт общего действия, затрагивающий основополагающие вопросы организации и проведения выборов, определяет права и обязанности участников избирательных правоотношений, в том числе закрепляет полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации и обеспечению избирательных прав граждан, осуществляя тем самым разграничение этих полномочий.

Законодатель субъекта Российской Федерации, в свою очередь, вводя конкретные избирательные процедуры, должен — с учетом особенностей такого предмета правового регулирования, как формирование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации посредством выборов, — предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав граждан. При этом он связан требованием ст. 76 (ч. 5) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Во всяком случае, он не должен снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации

и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Законодатель субъекта Российской Федерации не вправе также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод и тем более — устанавливать такие процедуры и условия, которые затрагивают само существо права на свободные выборы (см. также Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 г. № 4-П по делу о проверке конституционности подп. «л» п. 25 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п. 10 ч. 9 ст. 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» [10]).

2. Конституция Российской Федерации (ст. 32, ч. 2), предусматривая право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти, закрепляет его как одно из неотчуждаемых прав гражданина, которое по своей юридической природе является индивидуальным, однако не конкретизирует порядок его реализации.

3. В реализации конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [11] (п. 4 ст. 4) (далее — Закон об общих принципах организации власти) и Закон об основных гарантиях избирательных прав (п. 16 ст. 35) установили единые требования к порядку организации и проведения выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, согласно которым, как минимум, половина состава депутатского корпуса представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо половина состава одной из его палат должны формироваться на основе пропорциональной избирательной системы. Таким образом, законодатель субъекта Российской Федерации вправе самостоятельно определять порядок формирования своего законодательного (представительного) органа государственной власти и с учетом федерального законодательства устанавливать пропорциональную либо пропорционально-мажоритарную избирательную систему, что само по себе не может рассматриваться как нарушение конституционного права заявителя избирать и быть избранным в депутаты соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. В Постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию, согласно которой в действующем правовом регулировании избирательной системы политические партии как носители соответствующей публичной функции приобретают качество единственных коллективных субъектов избирательного процесса, притом что они могут реализовать свое право на участие в осуществлении государственной власти и ее институционализации только в установленных Конституцией Российской Федерации формах и только на определенный срок и ни одна из них не может обладать монопольным положением. Данная правовая позиция сохраняет свою силу и полностью применима к введению пропорциональной избирательной системы при выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

5. Положение закона субъекта Российской Федерации, согласно которому гражданин вправе обратиться в любое избирательное объединение с предложением включить его в список кандидатов в депутаты, выдвигаемый этим избирательным объединением, представляет собой гарантию реализации права граждан Российской Федерации, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти этого субъекта Российской Федерации.

6. В силу принципа свободных выборов (ст. 3 (ч. 3), ст. 32 (ч. 2) Конституции Российской Федерации) реализация избирательных прав осуществляется на добровольной, а не на принудительной основе. Поэтому возможность для гражданина обратиться с просьбой о включении в список кандидатов в депутаты от политической партии, членом которой он не является (в которой он не состоит), — право гражданина, что не предполагает соответствующую обязанность политической партии.

7. Если гражданину, который обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение законом его пассивного избирательного права, была обеспечена возможность реализовать указанное право, то такая жалоба не может быть признана отвечающей критерию допустимости.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2008 года № 1050-О-О о прекращении производства по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 59 Закона Калининградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Калининградской области» в связи с жалобой гражданина В.В. Худенко [12]

1. Положение закона субъекта Российской Федерации, в соответствии с которым при равном числе полученных зарегистрированными кандидатами голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше, придает значение не волеизъявлению выдвигаемого кандидата, его активным действиям, а внешним обстоятельствам и тем самым создает возможность повлиять на результаты выборов для самой избирательной комиссии, которая не была обязана произвести в первую очередь регистрацию именно того кандидата, который направил соответствующее заявление раньше.

2. Если продолжение в Конституционном Суде Российской Федерации производства по делу о проверке конституционности положений закона о выборах не может оказать непосредственного воздействия на правоотношения, регулируемые избирательным законодательством, в том числе привести к восстановлению нарушенных прав заявителя путем проведения повторных выборов, производство по данному делу подлежит прекращению в связи с выявлением такого основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению, как фактическая утрата оспариваемой нормой юридической силы.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 901-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы редакции газеты «Орловская искра» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 5.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пунктом 1 статьи 2, пунктом 2 статьи 49 и пунктом 6 статьи 52 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пунктом 4 части 1 и частью 2 статьи 55 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [13]

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова [14] выражена правовая позиция, в соответствии с которой не может быть признано агитацией информирование избирателей через средства массовой информации без выявления соответствующей агитационной цели, наличие или отсутствие которой подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменительными органами при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации. С учетом приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации положения ч. 1 ст. 5.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [15], п. 1 ст. 2, п. 2 ст. 49 и п. 6 ст. 52 Закона об основных гарантиях избирательных прав, а также п. 4 ч. 1 и ч. 2 ст. 55 Закона о выборах депутатов Госдумы не могут рассматриваться как нарушающие права и свободы.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 902-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Болявина Андрея Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [16]

В Определении от 12 апреля 2005 г. № 114-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шлыка Эдуарда Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями п. 3 ст. 77 и п. 4 ст. 78 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав [17] Конституционный Суд Российской Федерации указал, что п. 3 ст. 77 Закона об основных гарантиях избирательных прав, устанавливая судебные гарантии реализации активного и пассивного избирательного права, не только не нарушает какие-либо конституционные права и свободы, но и обеспечивает их

реализацию в таких условиях, которые гарантировали бы свободное волеизъявление граждан. По смыслу ст. 46—52, 118, 120 и 123 Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им ст. 6 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [18], суд как орган правосудия призван обеспечивать в судебном разбирательстве соблюдение требований, необходимых для вынесения правосудного, т. е. законного, обоснованного и справедливого, решения по делу и принимать меры к устранению препятствующих этому обстоятельств. Положения п. 3 ст. 77 названного Федерального закона не препятствуют вынесению судами обоснованных решений на основе установления имеющих значение для дела обстоятельств организации и проведения выборов.

Таким образом, п. 3 ст. 77 Закона об основных гарантиях избирательных прав, с учетом названного определения Конституционного Суда Российской Федерации, не может рассматриваться как нарушающий конституционные права.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 900-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Балыкина Юрия Степановича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [19]

Если календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов главы муниципального района был не опубликован, но гражданин был ознакомлен с ним в администрации одного из сельских поселений, входящих в состав данного муниципального района, то нельзя согласиться с утверждением о том, что конституционные права этого гражданина, в том числе право свободно получать информацию, были нарушены в результате применения п. 2 ст. 30 Закона об основных гарантиях избирательных прав, согласно которому решения комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, референдума, публикуются в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводятся до сведения избирателей, участников референдума иным путем, а также передаются в иные средства массовой информации в объеме и в сроки, которые установлены законом.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2009 года № 17-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кайсарова Василия Алексеевича на нарушение его конституционных прав статьей 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [20]

Предусмотренная ст. 17 Закона об основных гарантиях избирательных прав норма о включении граждан Российской Федерации в списки избирателей не возлагает на них каких-либо обязанностей, ограничений или запретов, в том числе затрагивающих сферу, связанную со свободой вероисповедания, а потому данная статья не может рассматриваться как нарушающая право заявителя, закрепленное в ст. 28 Конституции Российской Федерации.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июня 2009 года № 1052-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Летеминой Ирины Николаевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 11.1, пунктом 2 статьи 78 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частью второй статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [21]

Если гражданин не был лишен возможности обратиться в суд с заявлением о защите своих избирательных прав в установленный законом срок, но такой возможностью не воспользовался, то нет оснований полагать, что его конституционные права были нарушены положениями п. 1 ст. 11.1 Закона об основных гарантиях избирательных прав о порядке исчисления сроков, установленных законодательством Российской Федерации о выборах, п. 2 ст. 78 названного Федерального закона о сроках подачи и рассмотрения жалоб и заявлений и части второй ст. 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [22] (далее — ГПК РФ) о сроках обращения в суд и рассмотрения заявлений.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 913-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кучмары Сергея Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 3 статьи 4 Федерального

закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 4 статьи 3 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации [23]

Положения ст. 32 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, а также дословно воспроизводящие их положения п. 3 ст. 4 Закона об основных гарантиях избирательных прав и п. 4 ст. 3 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [24], не могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку проверка положений, содержащихся непосредственно в Конституции Российской Федерации, не входит в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в ст. 125 Конституции Российской Федерации и ст. 3 Закона о Конституционном Суде.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 года № 1006-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хрипунова Геннадия Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 16 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [25]

1. Из положений ч. 2 ст. 34, ч. 1, 1.2 и 10 ст. 35 Федерального закона об общих принципах организации власти в системном единстве с ч. 3 ст. 40 данного Федерального закона следует, что полномочия представительного органа муниципального образования начинаются со дня его первого заседания, а до этого сохраняет свои полномочия предыдущий состав депутатов данного органа. Такой подход федерального законодателя к определению правомочности представительного органа муниципального образования направлен на обеспечение непрерывности осуществления функций выборной публичной власти на уровне местного самоуправления и полноценной реализации полномочий, в том числе исключительных, представительных органов муниципальных образований, что полностью согласуется со ст. 3 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

2. Сопряженное с проведением досрочных выборов прекращение полномочий депутатов представительного органа муниципального образования, который в силу неполноты своего состава — независимо от причин возникновения такого положения — фактически не способен осуществлять свою деятельность, отвечает интересам формирования нового представительного органа муниципального образования, способного осуществлять принадлежащие ему полномочия. Тем самым в Российской Федерации в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления от 15 октября 1985 г. [26] обеспечивается не только право, но и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (п. 1 ст. 3).

3. Признание неправомочным состава депутатов представительного органа муниципального образования и прекращение полномочий его депутатов не могут быть обусловлены избранием состава данного органа в количестве менее двух третей от установленной численности его депутатов. Такие результаты проводимых по мажоритарной избирательной системе муниципальных выборов означают для представительного органа нового созыва, что он не вправе приступить к исполнению своих полномочий, поскольку не сформирован в полномочном составе, и влекут назначение и проведение повторных выборов по тем округам, где остались незамещенные депутатские мандаты (п. 5 ст. 70, п. 5 ст. 71 Закона об основных гарантиях избирательных прав). При этом до формирования нового состава представительного органа муниципального образования сохраняются полномочия представительного органа предыдущего созыва.

4. Положение п. 2 ч. 16 ст. 35 Федерального закона об общих принципах организации власти, согласно которому полномочия представительного органа муниципального образования могут быть прекращены в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий, закрепляет исключительно порядок и условия принятия решения о неправомочности состава представительного органа муниципального образования и не рассчитано на регулирование избирательных отношений, а потому не лишает граждан их избирательных прав, закрепленных в ст. 32 (ч. 2) Конституции Российской Федерации.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 года № 1036-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Петрова Юрия Михайловича и Решетовой Надежды Борисовны на нарушение их конституционных прав статьей 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [27]

1. Одним из принципов, на которых строится работа избирательных комиссий в ходе организации и проведения выборов, референдумов, является принцип законности, реализация которого предполагает право избирателей оспаривать, в том числе в судебном порядке, незаконные решения и действия комиссии.

2. При осуществлении своих полномочий избирательные комиссии действуют прежде всего в интересах граждан как носителей избирательных прав, что соответствует ст. 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав, свобод человека и гражданина выступают важнейшей обязанностью государства, его органов и должностных лиц.

3. Неукоснительное соблюдение установленного законом порядка формирования территориальных избирательных комиссий является одной из гарантий свободных выборов.

4. Статья 259 ГПК РФ сама по себе не только не препятствует обжалованию избирателями в суд решений и действий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, связанных с формированием территориальных избирательных комиссий в муниципальных образованиях, и восстановлению нарушенных прав избирателей в случае установления судом ложности сведений, содержащихся в документах избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, но, напротив, гарантирует возможность такого обжалования. Она предполагает, что определение содержания прав и обязанностей субъектов спорного материального правоотношения и решение вопросов материального права должно осуществляться в судебном заседании при разрешении дела по существу на основе состязательности и равноправия сторон.

5. Отсутствие в ст. 259 ГПК РФ положений о возможности обжалования избирателями содержащихся в документах избирательной комиссии сведений, имеющих ложный характер, само по себе не препятствует обжалованию решения такой комиссии, основанного на информации, не соответствующей действительности, если избиратели считают, что этим решением или действиями (бездействием) избирательной комиссии нарушаются их избирательные права. Таким образом, ст. 259 ГПК РФ конституционные права заявителей не нарушаются.

6. Разрешение вопроса о том, затрагивает ли права избирателей ложность сведений, содержащихся в документах, на основании которых принималось решение избирательной комиссии (о гражданстве, возрасте, роде занятий члена избирательной комиссии и т. п.), и признание такого решения противоречащим закону осуществляются в соответствии с положениями ст. 29 Закона об основных гарантиях избирательных прав и ст. 261 ГПК РФ судами общей юрисдикции.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 2009 года № 1053-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Байкова Алексея Алексеевича на нарушение его конституционных прав статьей 395 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, статьей 18 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», статьей 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статьей 5 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и пунктом 4 статьи 3 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» [28]

1. Положение ст. 32 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, согласуется с Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств [29], допускающей возможность подобных ограничений избирательных прав и свобод граждан и признающей их недискриминационными (ст. 18).

2. Положение п. 4 ст. 3 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», устанавливающее, что не имеет права избирать Президента Российской Федерации и быть избранным Президентом Российской

Федерации, участвовать в иных избирательных действиях гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда, по существу, дословно воспроизводит положение ст. 32 (ч. 3) Конституции Российской Федерации и потому не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан. Оспаривая его конституционность, заявитель фактически ставит вопрос об истолковании и оценке конституционных норм. Между тем в соответствии со ст. 125 (ч. 5) Конституции Российской Федерации и ст. 3 Закона о Конституционном Суде проверка конституционности конституционных положений в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации не входит.

3. В решении от 25 января 2000 г. по вопросу приемлемости жалобы № 51501/99, поданной В. Черепковым против Российской Федерации [30], Европейский Суд по правам человека указал, что ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод гарантирует проведение выборов законодательной власти, которая в Российской Федерации осуществляется парламентом Российской Федерации (ст. 94 Конституции Российской Федерации), а также парламентами субъектов Российской Федерации (ст. 11, 72, 73 и 76 Конституции Российской Федерации). В силу же ст. 80 Конституции Российской Федерации на Президента Российской Федерации, являющегося главой государства и гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, Конституцией Российской Федерации возлагается: принятие мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; определение основных направлений внутренней и внешней политики государства; представление Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях. Реализация предоставленных ему полномочий по смыслу Конституции Российской Федерации, ее ст. 83, 84, 86, 87, 89 и 90, не относится к осуществлению законодательной власти, вследствие чего, вопреки утверждению заявителя, оспариваемый им п. 4 ст. 3 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» не нарушает его права, гарантированные ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 года № 4-П 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» [31]

1. Участие в свободных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, по смыслу ст. 2, 3, 17 (ч. 1 и 2), 18, 19 (ч. 1 и 2) и 32 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации, составляет существо права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, без чего это право теряет свое реальное содержание. Указанные статьи Конституции Российской Федерации, закрепляющие принцип свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа, активное и пассивное избирательное право как важнейший элемент правового статуса гражданина в демократическом обществе и обязанность государства обеспечить равенство избирательных прав граждан на всей территории Российской Федерации, образуют конституционно-правовой фундамент избирательного законодательства Российской Федерации.

2. Провозглашая право на свободные выборы, Конвенция о защите прав человека и основных свобод обязывает государства проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти (ст. 3 Протокола № 1). Международным пактом о гражданских и политических правах [32] установлено, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании (ст. 25). Названные принципы избирательного права в силу ст. 15

(ч. 4) и 17 (ч. 1) Конституции Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации, они признаются и гарантируются в Российской Федерации в качестве конституционных прав и свобод. Следовательно, конституционно обоснованным может быть признан только такой механизм организации и проведения выборов, который гарантирует соблюдение этих демократических принципов.

3. Закрепленное ст. 32 Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления как одно из неотчуждаемых прав гражданина является по своей юридической природе индивидуальным. Вместе с тем в реализации данного права существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса. Именно деятельностью политических партий, как следует из ст. 30 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, гарантирующей право каждого на объединение, и ее ст. 13 (ч. 1, 3 и 4), предусматривающей идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом, во взаимосвязи со ст. 32 Конституции Российской Федерации, опосредовано осуществление избирательных прав граждан. Политические партии как разновидность общественных объединений создаются в целях обеспечения участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества путем формирования и выражения их политической воли на выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления. Именно реальной способностью политических партий выполнять указанную публичную функцию предопределяется выбор критериев, соответствие которым легитимирует их в качестве избирательных объединений, чем, в свою очередь, предопределяются характер и нормативное содержание обязанностей, которые могут быть возложены законом на политические партии как основных участников избирательного процесса, опосредующих осуществление избирательных прав граждан, и условий их участия в выборах.

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

5. По смыслу положений ст. 71 (п. «в») и 72 (п. «б» ч. 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ст. 5 (ч. 2 и 3), 71 (п. «г», «о»), 72 (п. «н» ч. 1), 76 и 77 Конституции Российской Федерации, 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. Соответствующий закон субъекта Российской Федерации выступает при этом в качестве конкретизирующего нормативного регулятора избирательных прав граждан, реализуемых ими при формировании органа народного представительства данного субъекта Российской Федерации. Такое регулирование не является регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле ст. 71 (п. «в»), оно носит вторичный характер и производно от базового, устанавливаемого — в соответствии с принципом единства системы правового регулирования избирательных прав, вытекающим из ст. 4 (ч. 2), 15 (ч. 1), 32 (ч. 1 и 2), 71 (п. «в»), 72 (п. «б» ч. 1) и 76 Конституции Российской Федерации, — Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

6. Закон об основных гарантиях избирательных прав представляет собой нормативный правовой акт общего действия, затрагивающий основополагающие вопросы организации и проведения выборов, определяет права и обязанности участников избирательных правоотношений, в том числе закрепляет полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации и обеспечению избирательных прав граждан, осуществляя тем самым разграничение этих полномочий. Законодатель субъекта Российской Федерации, в свою очередь, вводя конкретные избирательные процедуры, должен — с учетом особенностей такого предме-

та правового регулирования, как формирование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации посредством выборов, — предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав граждан. При этом он связан требованием ст. 76 (ч. 5) Конституции Российской Федерации и не должен снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Законодатель субъекта Российской Федерации не вправе также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод и тем более — устанавливать такие процедуры и условия, которые затрагивают само существо права на свободные выборы.

7. Политические партии, зарегистрированные в установленном законом порядке и, следовательно, имеющие поддержку в обществе, необходимую для выполнения своего главного предназначения — выражения политической воли народа, способны при выдвижении кандидатов в депутаты сформировать списки кандидатов, которые включали бы значительное число региональных групп, с тем чтобы обеспечить избирателям возможность выбора из широкого спектра политических сил. Законодатель же, действуя строго в пределах своей дискреции, вправе предусмотреть отказ в регистрации списка кандидатов в депутаты в случае выбытия кандидатов, когда в результате число региональных групп кандидатов в списке кандидатов оказывается меньше установленного законом.

8. Введение законодательных требований к политическим партиям, которым они должны соответствовать как участники избирательного процесса, допустимо постольку, поскольку эти требования распространяются в равной мере на все политические партии, участвующие в выборах, и по своему характеру и содержанию направлены на выявление и формирование политической воли значительной части поддерживающих их избирателей и не допускают несоразмерных ограничений избирательных прав граждан и свободы избирательных объединений. Признание политической партии, по сути, единственным субъектом права выдвижения кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти (п. 1 ст. 36 Закона о партиях), исключает законодательное закрепление отказа в регистрации всего списка кандидатов в депутаты в случае выбытия из него такого числа кандидатов, которое не свидетельствует о неспособности политической партии выполнять возложенную на нее Конституцией Российской Федерации публичную функцию.

9. Вопросы о числе региональных групп кандидатов, на которое должен быть разбит список кандидатов, о числе кандидатов в региональной группе и в списке в целом, а также о числе региональных групп, выбытие из которых кандидатов влечет соответствующие правовые последствия, применительно к выборам депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации регулируются законом субъекта Российской Федерации.

10. Закон об основных гарантиях избирательных прав (подп. «з» п. 25 ст. 38) устанавливает процент допустимого выбытия кандидатов из списка кандидатов в качестве гарантии обеспечения права на свободные выборы, под защитой которой находятся как избирательные объединения, так и граждане при реализации ими активного и пассивного избирательного права. Данная гарантия, как следует из п. 5 ст. 1 названного Федерального закона, не может быть сужена законом субъекта Российской Федерации и не подлежит ограничительному истолкованию судами и иными правоприменителями.

11. Подпункт «л» п. 25 ст. 38 Закона об основных гарантиях избирательных прав находится в нормативном единстве с п. 30 и подп. «з» п. 25 данной статьи, в силу чего предписание о проценте допустимого выбытия кандидатов из списка кандидатов имеет ориентирующее значение для законодателя, включая законодателя субъекта Российской Федерации, при конкретизации положения о законном числе региональных групп кандидатов, уменьшение которого влечет отказ в регистрации списка кандидатов.

12. Положением подп. «л» п. 25 ст. 38 Закона об основных гарантиях избирательных прав — в его конституционно-правовом истолковании в системе действующего правового регулирования — не нарушается закрепленный Конституцией Российской Федерации принцип свободных выборов и баланс таких конституционных ценностей, как плюралистическая демократия, многопартийность, свобода деятельности политических партий, пассивное и активное избирательное

право граждан. Данное положение позволяет на основе конституционного принципа юридического равенства участвовать в выборах кандидатам, представляющим весь политический спектр, выражаемый зарегистрированными в установленном законом порядке политическими партиями, не препятствует регистрации списка кандидатов, выдвинутого той или иной политической партией, и исключает возложение на политическую партию и выдвинутых ею кандидатов ответственности за деяние, не признаваемое правонарушением. Будучи гарантией общего характера, оно подлежит конкретизации в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации в соответствии с его целью и действительным смыслом.

13. Такая дополнительная гарантия, как возможность разумного уменьшения числа региональных групп к моменту регистрации, — с тем чтобы не ставить участие избирательных объединений в выборах в зависимость от случайных обстоятельств и не создавать правовых коллизий при реализации требований подп. «з» и «л» п. 25 ст. 38 Закона об основных гарантиях избирательных прав, — необходима в тех случаях, когда закон субъекта Российской Федерации содержит требование о разделении списка кандидатов на значительное число региональных групп, а группа включает небольшое число кандидатов.

14. По смыслу подп. «л» п. 25 ст. 38 Закона об основных гарантиях избирательных прав, законодатель субъекта Российской Федерации вправе, в частности, установить минимальное и максимальное число региональных групп, на которые может быть разбит список кандидатов, либо определить максимальное число региональных групп, предоставив право избирательному объединению самостоятельно принимать решения о формировании той или иной группы, избегая неблагоприятных последствий в виде отказа в регистрации для предотвращения неправомерного ограничения права на свободные выборы.

15. Установление в законе субъекта Российской Федерации правила, которое делает возможным отказ в регистрации списка кандидатов по не зависящим от избирательного объединения причинам — вследствие выбытия кандидатов хотя бы из одной региональной группы и, соответственно, уменьшения числа региональных групп, необходимого для регистрации и выдвижения списка кандидатов, не только нарушает приоритет федерального закона (ст. 76, ч. 5 Конституции Российской Федерации), но и неправомерно ограничивает право на свободные выборы и право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, гарантируемые Конституцией Российской Федерации (ст. 3, ч. 3; ст. 32, ч. 1 и 2; ст. 55, ч. 3), а также нарушает право каждого на объединение и вытекающую из этого права свободу деятельности избирательных объединений, находящуюся под защитой ст. 13 (ч. 3) и 30 (ч. 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 32 (ч. 1 и 2).

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 2009 года № 842-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бочкова Вадима Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями подпунктов «а» и «г» пункта 5.2 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [33]

1. Поскольку граждане имеют право участвовать в выборах в качестве избирателей, кандидатов, зарегистрированных кандидатов и иных субъектов избирательной кампании, законодатель в целях гарантирования свободы выборов и обеспечения равенства избирательных прав устанавливает различные правовые условия проведения предвыборной агитации теми или иными участниками выборов. При этом введение федеральным законодателем различных условий реализации права на предвыборную агитацию для граждан как участников избирательного процесса, с одной стороны, и кандидатов (избирательных объединений) — с другой, направленное на достижение конституционных целей, связанных с обеспечением прозрачности выборов, равенства кандидатов перед законом вне зависимости от материального положения и предотвращение злоупотреблений, само по себе не может рассматриваться как несовместимое с конституционными принципами и нормами.

2. Наибольшим объемом возможностей при реализации права на участие в предвыборной агитации обладают зарегистрированные кандидаты и избирательные объединения, выдвинувшие зарегистрированные списки кандидатов. Это обусловлено их особым статусом, связанным с необходимостью организации и проведения их избирательных кампаний, направленных на достижение опреде-

ленного результата на выборах, — избрания на выборную должность или допуска списка кандидатов к распределению мандатов. В силу этого законодательство о выборах предусматривает, что только зарегистрированные кандидаты и избирательные объединения, выдвинувшие зарегистрированные списки кандидатов, вправе проводить предвыборную агитацию всеми допускаемыми законом способами, в том числе на каналах организаций телерадиовещания.

3. Ограничения, содержащиеся в Законе об основных гарантиях избирательных прав (п. 1, 7 и 8 ст. 47, п. 5 ст. 48, п. 2 и 12 ст. 50, п. 2 ст. 51), других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации о выборах и касающиеся проведения предвыборной агитации зарегистрированными кандидатами и избирательными объединениями, выдвинувшими зарегистрированные списки кандидатов, в том числе на каналах организаций телерадиовещания, обусловлены тем, что соответствующие права предоставлены им именно в качестве кандидатов и избирательных объединений. Использование указанных прав для проведения предвыборной агитации на других выборах, в которых такие граждане и политические партии не обладают статусом зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений, означало бы злоупотребление с их стороны правом на свободу информации и отступление от равенства избирательных прав граждан, предполагающего их участие в выборах, включая предвыборную агитацию, на равных основаниях.

4. Если положения законов о выборах, конституционность которых оспаривается в жалобе гражданина, к нему не применялись, то его конституционные права ими нарушены не были, что в силу ст. 96 и 97 Закона о Конституционном Суде является основанием для отказа в принятии данной жалобы к рассмотрению.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2009 года № 16-П по делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова [34]

1. Из положений части второй ст. 39 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [35], п. 1 ст. 3 Закона о партиях, п. 25 ст. 2 Закона об основных гарантиях избирательных прав следует, что действующее законодательство под избирательным объединением понимает либо политическую партию как вид общественного объединения, либо иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах. Следовательно, лица, названные в части первой ст. 259 ГПК РФ, вправе обратиться с заявлением в суд в случае нарушения их избирательных прав решениями или действиями (бездействием) избирательного объединения.

2. Норма части первой ст. 259 ГПК РФ, направленная на реализацию предписаний ст. 32, 45, 46 и 47 Конституции Российской Федерации, сама по себе не может рассматриваться как препятствующая судебному обжалованию решения избирательного объединения (политической партии) об исключении кандидата из выдвинутого им списка кандидатов на основании п. 32 ст. 38 Закона об основных гарантиях избирательных прав.

3. По смыслу положений Конституции Российской Федерации (ст. 1, ч. 1; ст. 2; ст. 3, ч. 3; ст. 17, ч. 1; ст. 19, ч. 1 и 2; ст. 32, ч. 1 и 2), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 3 Протокола № 1), Международного пакта о гражданских и политических правах (ст. 25) всеобщее избирательное право означает, в принципе, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления и вместе с тем государство в лице федерального законодателя может и, по сути, должно определять порядок и условия реализации гражданами Российской Федерации активного и пассивного избирательного права, в том числе порядок выдвижения кандидатов в депутаты.

4. Федеральный законодатель, осуществляя на основании ст. 71 (п. «в»), 72 (п. «н» ч. 1) и 76 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации соответствующее правовое регулирование, не должен допускать искажения конституционных принципов избирательного права, отмены или умаления самих принадлежащих гражданам Российской Федерации прав, с тем чтобы они не утрачивали свое реальное содер-

жание, и обязан исходить из того, что в силу ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации возможные ограничения этих прав федеральным законом должны преследовать конституционно значимые цели и быть соразмерны им.

5. Статья 2, п. 4 ст. 3, п. 1 и 2 ст. 8, п. 1 ст. 10, п. 1 ст. 36 Закона о партиях во взаимосвязи с другими его положениями о правомочиях политической партии по принятию собственной программы и устава означают, что политическая партия вправе и обязана самостоятельно определять условия, при которых граждане могут стать ее членами, а также участвовать в ее деятельности, в том числе в качестве кандидатов в составе списка кандидатов на выборах. Возложение же на политическую партию обязанности принимать в свой состав лиц вне зависимости от их убеждений и взглядов, а равно обязанности выдвигать любых лиц, желающих реализовать свое пассивное избирательное право, в качестве кандидатов (включать их в списки кандидатов) на выборах создавало бы для таких лиц легальные возможности для злоупотребления своим конституционным правом в ущерб избирательным и иным конституционным правам членов данной политической партии и поддерживающих ее избирателей.

6. При проведении голосования за списки кандидатов граждане, реализуя свое активное избирательное право, голосуют не за конкретных кандидатов, внесенных в список, выдвинутый избирательным объединением — политической партией, а за весь этот список, т. е., по существу, отдают голоса за соответствующую политическую партию, ее политический курс и предвыборную программу. Из этого следует, что право политической партии как избирательного объединения выдвигать список кандидатов в депутаты предполагает и возможность самостоятельно (в установленных законом пределах) вносить изменения в этот список путем исключения из него отдельных кандидатов, в том числе не по вынуждающим обстоятельствам.

7. Как в законодательном регулировании избирательных правоотношений, так и в осуществляемом на его основе правоприменении должен соблюдаться баланс конституционно защищаемых прав и законных интересов политических партий, кандидатов в депутаты, а также избирателей. Для политической партии как избирательного объединения это означает соблюдение — в рамках установленных федеральным законом условий ее участия в выборах и правомочий в отношении граждан, выдвигаемых ею кандидатами в депутаты в составе соответствующих списков, — конституционных гарантий права на свободные выборы, включая его важнейший элемент — пассивное избирательное право, и права на свободу объединений, что, в свою очередь, предполагает необходимость надлежащих формально определенных процедур реализации политической партией правомочия самостоятельно формировать список кандидатов и исключать из него отдельных кандидатов. Вводя эти процедуры, федеральный законодатель должен исходить из того, что возможные ограничения затрагиваемых ими конституционных прав граждан в силу ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации допустимы только при условии, что они обоснованны, преследуют конституционно значимые цели защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства и соразмерны им.

8. По смыслу ст. 3 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 13, 19, 30 и 32, принцип свободных выборов предполагает равные и справедливые условия для регистрации кандидатов и списков кандидатов. Соответственно, устанавливаемые федеральным законом правила регистрации списка кандидатов, хотя он и выдвигается избирательным объединением, не должны искажать существо права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, создавать необоснованные препятствия для его реализации, нарушать принцип равного избирательного права.

9. Приобретение гражданином официального статуса кандидата в депутаты, выдвинутого политической партией как избирательным объединением, означает публично-правовое признание того факта, что процесс реализации пассивного избирательного права вступил в стадию, когда партия уже не вправе на основе самоуправления свободно формировать списки своих потенциальных представителей в органах государственной власти. С этого момента у кандидата, помимо прав и обязанностей в его отношениях с политической партией, возникают юридически значимые связи с избирателями, избирательными комиссиями, доверенными лицами, средствами массовой информации и иными участни-

ками избирательного процесса, а политическая партия утрачивает возможность по своему усмотрению, на основе одной лишь целесообразности решать вопрос о дальнейшем пребывании того или иного гражданина в выдвинутом ею списке кандидатов.

10. В отношении кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, подп. «к» п. 2 ст. 21 Закона о партиях и п. 32 ст. 38 Закона об основных гарантиях избирательных прав политической партии предоставлено право отозвать своих кандидатов не только по основаниям, предусмотренным федеральным законом, но и по основаниям, предусмотренным уставом политической партии.

11. По смыслу ст. 13 и 30 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 1 (ч. 1), 2, 15 (ч. 2) и 19 (ч. 1 и 2), политические партии, будучи одной из организационно-правовых форм общественных объединений, действуют на основе принципов верховенства права, демократии и плюрализма, и на них в полной мере распространяется обязанность соблюдения конституционных прав и свобод в отношениях с гражданами — членами данной политической партии, в том числе выдвигаемыми ею в качестве кандидатов в составе списка кандидатов в депутаты на выборах в органы публичной власти. Даже исключение из партии, будучи прерогативой самой партии, не может носить произвольный характер, ставя граждан в ситуацию правовой и фактической неопределенности. Это тем более недопустимо при реализации политической партией своего правомочия исключать гражданина из выдвинутого ею списка кандидатов в депутаты.

Принимая решение о выдвижении конкретного лица в качестве кандидата в депутаты в составе списка кандидатов, политическая партия как субъект права, являющийся коллективным участником избирательного процесса, должна действовать ответственно и, формируя этот список, учитывать, что ее решение будет основанием для возникновения соответствующих правоотношений между включенными в список гражданами и самой партией. Исходя из того, что граждане являются единственными конституционно признанными обладателями пассивного избирательного права, и принимая во внимание публично-правовой статус кандидатов в депутаты, подтверждающий, что процесс реализации ими своего пассивного избирательного права перестал быть предметом свободного усмотрения выдвинувшей их политической партии (ее регионального отделения), политическая партия не вправе после представления списка кандидатов в избирательную комиссию исключать из него кого-либо из кандидатов, руководствуясь одной лишь политической целесообразностью.

12. В силу конституционного принципа юридического равенства (равенство всех перед законом и судом, равноправие) ни в федеральном законе, ни в уставе политической партии основания исключения гражданина из выдвинутого ею списка кандидатов в депутаты не должны формулироваться таким образом, чтобы оставлять гражданина в неведении относительно того, за какие деяния он лишается уже приобретенного статуса кандидата в депутаты. Иное нарушало бы формально-юридическую определенность правоотношений, в которых находятся зарегистрированные кандидаты и выдвинувшая их в составе списка кандидатов политическая партия, и тем самым — в нарушение ст. 19 (ч. 1 и 2), 30, 32 (ч. 1 и 2), 46 и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации — приводило бы к несоразмерному ограничению избирательных прав, равно как и права на свободу объединения в политические партии.

13. Положения п. 32 ст. 38 Закона об основных гарантиях избирательных прав, подп. «к» п. 2 ст. 21 Закона о партиях и ч. 3 ст. 30 Закона Краснодарского края от 21 июля 2007 г. № 1766-КЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» [36] — по их смыслу в системе норм избирательного законодательства, связывающего возможность исключения кандидата из выдвинутого политической партией списка кандидатов с вынуждающими обстоятельствами объективного характера, а также с совершением им либо противоправных действий (бездействия), либо действий (бездействия), несовместимых с законными интересами данной политической партии, — не могут рассматриваться как допускающие возможность лишения гражданина статуса кандидата в депутаты на основании немотивированного решения выдвинувшей его в составе списка кандидатов политической партии.

1. СЗ РФ. 1994. № 13, ст. 1447; 2001. № 7, ст. 607; № 51, ст. 4824; 2004. № 24, ст. 2334; 2005. № 15, ст. 1273; 2007. № 7, ст. 829; 2009. № 23, ст. 2754.
2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Там же.
4. СЗ РФ. 2007. № 30, ст. 3989.
5. Там же. 2005. № 21, ст. 1919; 2006. № 29, ст. 3124, 3125; № 31, ч. 1, ст. 3427; 2007. № 1, ч. 1, ст. 37; № 18, ст. 2118; № 30, ст. 3802; № 31, ст. 4008, 4011; 2009. № 7, ст. 771; № 20, ст. 2391; № 23, ст. 2763; № 29, ст. 3633, 3640.
6. СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950; 2002. № 12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2003. № 26, ст. 2574; № 50, ст. 4855; 2004. № 52, ч. 1, ст. 5272; 2005. № 1, ч. 1, ст. 9; № 30, ч. 1, ст. 3104; 2006. № 1, ст. 13; № 29, ст. 3124; 2007. № 1, ч. 1, ст. 37; № 18, ст. 2118; 2008. № 30, ч. 1, ст. 3600; № 30, ч. 2, ст. 3616; 2008. № 45, ст. 5146; 2009. № 14, ст. 1576, 1577; № 18, ч. 1, ст. 2155; № 20, ст. 2391; № 29, ст. 3633; № 51, ст. 6156.
7. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Там же.
9. СЗ РФ. 2002. № 24, ст. 2253; № 39, ст. 3642; 2003. № 26, ст. 2572; № 27, ч. 2, ст. 2711, 2716; 2004. № 24, ст. 2335; № 33, ст. 3368; № 35, ст. 3607; № 50, ст. 4950; 2005. № 27, ст. 2708; № 30, ч. 1, ст. 3104; 2006. № 29, ст. 3124, 3125; № 31, ч. 1, ст. 3427; № 50, ст. 5303; 2007. № 1, ч. 1, ст. 37; № 6, ст. 681; № 10, ст. 1151; № 17, ст. 1938; № 18, ст. 2118; № 31, ст. 4008, 4011; 2008. № 30, ч. 1, ст. 3605; № 30, ч. 2, ст. 3616; № 48, ст. 5517; № 52, ч. 1, ст. 6229, 6236; 2009. № 1, ст. 30; № 7, ст. 771; № 14, ст. 1577; № 20, ст. 2391; № 23, ст. 2763; № 29, ст. 3633, 3640; № 45, ст. 5268; № 52, ч. 1, ст. 6433.
10. Там же. 2008. № 11, ч. 2, ст. 1073.
11. Там же. 1999. № 42, ст. 5005; 2000. № 31, ст. 3205; 2001. № 7, ст. 608; 2002. № 19, ст. 1792; № 30, ст. 3024; № 50, ст. 4930; 2003. № 27, ч. 2, ст. 2709; 2004. № 25, ст. 2484; № 50, ст. 4950; 2005. № 1, ч. 1, ст. 17, 25; № 30, ч. 1, ст. 3104; 2006. № 1, ст. 10, 13, 14; № 23, ст. 2380; № 29, ст. 3124; № 30, ст. 3287; № 31, ч. 1, ст. 3427, 3452; № 44, ст. 4537; № 50, ст. 5279; 2007. № 1, ч. 1, ст. 21; № 10, ст. 1151; № 13, ст. 1464; № 18, ст. 2117; № 21, ст. 2455; № 26, ст. 3074; № 30, ст. 3747, 3805, 3808; № 43, ст. 5084; № 46, ст. 5553; 2008. № 13, ст. 1186; № 29, ч. 1, ст. 3418; № 30, ч. 1, ст. 3597, 3613; № 30, ч. 2, ст. 3616; № 48, ст. 5516; № 49, ст. 5747; № 52, ч. 1, ст. 6229, 6236; 2009. № 7, ст. 772; № 14, ст. 1576; № 29, ст. 3602; № 48, ст. 5711; № 51, ст. 6156, 6163.
12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. Там же.
14. СЗ РФ. 2003. № 44, ст. 4358.
15. Там же. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2003. № 1; № 27, ч. 2, ст. 2708; 2005. № 30, ч. 1, ст. 3104; 2007. № 26, ст. 3089.
16. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
17. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 5.
18. СЗ РФ. 2001. № 2, ст. 163.
19. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
20. Там же.
21. Там же.
22. СЗ РФ. 2002. № 46, ст. 4532; 2004. № 31, ст. 3230; 2005. № 30, ч. 1, ст. 3104; 2006. № 50, ст. 5303.
23. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
24. СЗ РФ. 2003. № 2, ст. 371; 2006. № 31, ч. 1, ст. 3427; 2007. № 18, ст. 2118; № 31, ст. 4008.
25. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
26. СЗ РФ. 1998. № 36, ст. 4466.
27. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
28. Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2009. № 9.
29. СЗ РФ. 2005. № 48, ст. 4971.
30. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
31. СЗ РФ. 2008. № 11, ч. 2, ст. 1073.
32. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.
33. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
34. СЗ РФ. 2009. № 47, ст. 5709.
35. Там же. 1995. № 21, ст. 1930; 1997. № 20, ст. 2231; 1998. № 30, ст. 3608; 2002. № 11, ст. 1018; № 12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2003. № 50, ст. 4855; 2004. № 27, ст. 2711; № 45, ст. 4377; 2006. № 3, ст. 282; № 6, ст. 636; 2008. № 30, ч. 2, ст. 3616.
36. Кубанские новости. 2007. 22 авг.

Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент

Антикоррупционная экспертиза проекта федерального закона «О полиции»

В августе 2010 г. по инициативе Президента Российской Федерации для общественного обсуждения на сайте http://www.zakonoproekt2010.ru размещен проект федерального закона «О полиции». Указанным проектом закона предполагается урегулировать порядок организации и деятельности полиции, права и обязанности полиции, основы прохождения службы в полиции, правовой статус и гарантии, связанные со службой в полиции.

Социальная значимость реформы правоохранительной системы повлекла за собой повышенный интерес юристов, ученых и обычных граждан к законодательным инициативам главы государства. Антикоррупционная политика, реализуемая в России, предполагает не только борьбу с коррупцией, но и профилактику данного негативного явления, в том числе в виде антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. В связи с тем, что правоохранительные органы в России традиционно оценивают как наиболее коррумпированные, нельзя было обойти вниманием содержание законопроекта с точки зрения наличия в нем положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

На наш взгляд, существенным недостатком проекта закона, исходя из направлений реализации государственной политики в сфере профилактики и предотвращения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации, является то, что при наличии в нем таких антикоррупционных механизмов, как установление: обязанности сотрудников полиции представлять в установленном законодательством Российской Федерации порядке сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (п. 9 ст. 27); запрета на получение в связи с выполнением служебных обязанностей вознаграждения от граждан и организаций (п. 7 ч. 1 ст. 30) и др., в проекте закона не нашел отражения один из наиболее эффективных и современных механизмов противодействия коррупции — урегулирование конфликта интересов.

Данный элемент государственной антикоррупционной политики в системе государственной службы предусмотрен Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст. 10—11) [1] и адаптирован в законодательстве о государственной гражданской службе (ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2]), получив последующее развитие на уровне подзаконного регулирования. В этой связи целесообразно дополнить проект закона соответствующими положениями.

В процессе правового анализа положений законопроекта в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Методика проведения антикоррупционной экспертизы) [3] был выявлен ряд коррупциогенных факторов.

1. Реализация принципа открытости и публичности в деятельности правоохранительной службы, в том числе посредством информирования через средства массовой информации и сеть Интернет, является одним из элементов государственной антикоррупционной политики. При этом его действие возможно только

при условии установления конкретного порядка представления такой информации. Вместе с тем в ч. 3 и 4 ст. 8 проекта закона, регулирующих информирование о деятельности полиции, используются юридически неопределенные понятия «постоянно информирует», «регулярно выступают с отчетами», что в соответствии с подп. «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы является коррупциогенным фактором в виде юридико-лингвистической неопределенности.

3. В проекте закона имеются нормы, которые могут характеризоваться как оценочные и неустоявшиеся, что в соответствии с подп. «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы позволяет отнести их к коррупциогенным факторам по причине их юридико-лингвистической неопределенности. Так, в ч. 2 ст. 9 проекта закона регламентируется, что полиция должна стремиться к тому, чтобы действия ее сотрудников, при *всей своей строгости и решительности, были обоснованными и понятными* для граждан.

К указанной категории коррупциогенных факторов можно отнести положения ч. 3 и 4 ст. 9 проекта закона, в которых предусмотрено, что при применении к гражданам мер, ограничивающих их права и свободы, сотрудник полиции обязан разъяснить гражданину причину применения таких мер и предъявить служебное удостоверение, кроме случаев, когда такое разъяснение (предъявление служебного удостоверения) *невозможно либо неуместно.*

Указанный коррупциогенный фактор содержится и в ч. 2 ст. 19 проекта закона, согласно которой сотрудник полиции *имеет право* не предупреждать о намерении применить физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие, когда действия лиц, в отношении которых предполагается их применить, создают непосредственную угрозу жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции, либо когда они могут повлечь наступление иных тяжких последствий, либо когда такое предупреждение является *неуместным или невозможным.* В ч. 2 ст. 19 проекта закона усматривается и такой коррупциогенный фактор, как диспозитивное установление возможности совершения должностными лицами органов государственной власти действий в отношении граждан (подп. «б» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы).

4. В ч. 7 ст. 9 проекта закона закрепляется, что федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел проводит мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества.

Использование при установлении проведения мониторинга взаимодействия понятия «институты гражданского общества» также является коррупциогенным фактором, так как, несмотря на то, что в ряде федеральных нормативных правовых актов данное понятие упоминается, его содержание не раскрывается. Таким образом, данное положение проекта закона также содержит коррупциогенный фактор в виде юридико-лингвистической неопределенности предписания.

5. На наш взгляд, коррупциогенный характер имеет формулировка ч. 8 ст. 9, определяющая, что мнение граждан о деятельности полиции является одним из основных критериев официальной оценки ее работы. Вместе с тем в проекте закона не содержатся положения о порядке выявления такого мнения населения, что можно рассматривать как коррупциогенный фактор в соответствии с подп. «ж» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы — отсутствие административной процедуры. Кроме того, в проекте закона не определены иные критерии для оценки деятельности полиции.

6. В соответствии с п. 41 ч. 1 ст. 13, а также п. 4 ч. 3 ст. 28 проекта закона устанавливается право полиции и сотрудника полиции пользоваться беспрепятственно, на безвозмездной основе в служебных целях средствами связи, принадлежащими государственным органам, организациям и гражданам.

В данных нормах в соответствии с п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы содержатся коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (подп. «а» п. 3 и подп. «а» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы — установление обременительных требований к гражданам и организациям, широта дискреционных полномочий в виде отсутствия условий или оснований принятия решения).

Коррупциогенный фактор в виде установления обременительных требований к гражданам и организациям (подп. «а» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы) содержится в ст. 50 проекта закона. Так, согласно п. 7 ст. 50 проекта закона транспортные организации предоставляют *на безвозмездной основе* органам и подразделениям полиции,

выполняющим задачи по охране общественного порядка, обеспечению безопасности граждан и борьбе с преступностью на транспорте, служебные и подсобные помещения, оборудование, средства и услуги связи, а в п. 8 указанной статьи предусматривается, что *органы местного самоуправления предоставляют* сотрудникам полиции, замещающим должность участкового уполномоченного полиции, для работы на обслуживаемых административных участках помещения, оборудованные мебелью, оргтехникой и средствами связи, а также обеспечивают техническую эксплуатацию этих помещений (водоснабжение, отопление, освещение, уборка, ремонт).

7. В корректировке нуждается п. 8 ч. 1 ст. 13 проекта закона, в соответствии с которым полиция имеет право составлять протоколы об административных правонарушениях. Дискреционный характер данного положения проекта закона произвольно расширяет полномочия должностных лиц полиции, в частности полномочия должностных лиц органов внутренних дел (милиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях, ограничиваемые в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ конкретными составами административных правонарушений. С целью исключения такого коррупциогенного фактора, как широта дискреционных полномочий (подп. «а» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы), необходимо дополнить формулировку п. 8 ч. 1 ст. 13 проекта закона ссылкой на КоАП РФ.

Аналогичное замечание можно сделать и в отношении ряда других пунктов ст. 13 проекта закона, в которых также отсутствуют отсылочные положения к федеральным законам, устанавливающие границы реализации полномочий органов внутренних дел (п. 21, 23, 27, 40 и др.).

8. В п. 3 ч. 2 ст. 38 проекта закона предусматривается, что испытание при поступлении на службу в полицию не устанавливается для граждан Российской Федерации, поступающих на службу в полицию на конкурсной основе. При этом в проекте закона положения о конкурсе как одном из оснований поступления на службу в полицию отсутствуют. Таким образом, можно констатировать наличие в проекте закона коррупциогенного фактора в виде отсутствия административной процедуры (подп. «ж» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы).

9. В соответствии с ч. 3 ст. 46 проекта закона сотрудники полиции, замещающие должность участкового уполномоченного полиции, не имеющие жилого помещения на территории соответствующего муниципального образования, не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в должность обеспечиваются жилыми помещениями. Вместе с тем содержание нормы не позволяет определить субъекта принятия решения о предоставлении жилого помещения. Указание на отсутствие такого помещения в конкретном муниципальном образовании можно трактовать как основание для обязанности органов местного самоуправления обеспечить участкового уполномоченного полиции жильем. Следовательно, ч. 3 ст. 46 проекта закона содержит коррупциогенный фактор в виде неопределенности условий или оснований принятия решений (подп. «а» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы).

10. В соответствии с п. 7 ст. 56 проекта закона сотрудники милиции, не изъявившие в письменной форме согласия остаться на службе в полиции, подлежат увольнению. Данная норма предполагает наличие административной процедуры подачи соответствующего заявления и установления определенных временных рамок, в течение которых она может быть реализована сотрудником милиции. Вместе с тем соответствующие процедурные нормы в переходных положениях проекта закона отсутствуют, что позволяет сделать вывод о том, что в ст. 56 проекта закона содержится коррупциогенный фактор — неполнота административной процедуры (подп. «ж» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы).

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что проект федерального закона «О полиции» до его внесения на рассмотрение депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нуждается в корректировке с учетом требований федерального законодательства в сфере противодействия коррупции.

---

1. СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.
2. Там же. 2004. № 31, ст. 3215.
3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Л.С. Гетьман
С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

Модельный закон субъекта Российской Федерации «Об этнокультурной политике субъекта Российской Федерации»

Одной из первоочередных задач России является стабилизация всех сфер общества в процессе его дальнейшего реформирования, построения правового государства. Решить эту задачу в условиях полиэтничности и поликонфессиональности населения государства невозможно без общественного согласия, социальной стабильности, гармоничных межнациональных отношений. Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ч. 2 ст. 26), а также право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ч. 2 ст. 44).

На федеральном уровне полномочия субъектов Российской Федерации в сфере сохранения и развития национальной самобытности народов Российской Федерации закреплены в различных нормативных правовых актах: Законе Российской Федерации от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», Федеральном законе от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», Основах законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1, Федеральном законе от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», других федеральных законах.

Субъектами Российской Федерации принимаются несогласованные между собой законы в различных сферах, имеющих отношение к этнокультурной политике (о культуре, о физической культуре и спорте, о регулировании отношений в области образования, о национально-культурных автономиях, о народных художественных промыслах и др.). В национальных субъектах Российской Федерации (как правило, в республиках Российской Федерации) принимаются также концепции государственной национальной политики, которые не являются нормативными правовыми актами и не создают надлежащую правовую основу для регулирования сферы этнокультурных отношений.

В целях создания правовых гарантий для реализации национально-культурных прав граждан, объединений граждан, народов и иных этнических общностей Российской Федерации необходимо комплексное регулирование этнокультурной политики в отдельном законе субъекта Российской Федерации.

Предлагаемый модельный закон субъекта Российской Федерации «Об этнокультурной политике субъекта Российской Федерации» состоит из 20 статей, объединенных в 4 главы.

Модельный закон исходит из полиэтничности состава населения субъекта Российской Федерации и предусматривает наиболее часто применяемые меры сохранения и развития национальной самобытности народов Российской Федерации. В целях учета специфики этнического состава населения конкретного субъекта Российской Федерации его положения могут меняться и дополняться (одна из таких возможных особенностей — проживание на территории субъекта Российской Федерации коренных и малочисленных народов Российской Федерации — предусмотрена в качестве варианта).

Представляется, что принятие подобного закона субъекта Российской Федерации позволит повысить эффективность правового регулирования в сфере этнокультурных отношений, в частности: создаст организационно-правовые условия для удовлетворения национально-культурных и социальных интересов народов, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, для обеспечения межнационального и межконфессионального согласия, воспитания уважительного отношения к истории, традициям и языкам этнических групп населения, проживающего на территории субъекта Российской Федерации.

ГЛАВА 1
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет правового регулирования настоящего Закона

Настоящий Закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Законом Российской Федерации от 25 октября 1991 года № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», Федеральным законом от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», Основами законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 года № 3612-1, Федеральным законом от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», Федеральным законом от 6 января 1999 года № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах», другими федеральными законами, Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации определяет принципы, задачи и основные меры этнокультурной политики субъекта Российской Федерации.

Статья 2. Основные термины и понятия

Для целей настоящего Закона используются следующие основные термины и понятия:

1) национальная самобытность — родной язык, традиции и обычаи этнических групп населения, проживающего на территории субъекта Российской Федерации, особенности их культурного наследия и религии;

2) национальные культурные ценности — нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы этнических групп населения, проживающего на территории субъекта Российской Федерации;

3) национальные языки — родные языки этнических групп населения, проживающего на территории субъекта Российской Федерации и относящего себя к народу, находящемуся в ситуации национального меньшинства на территории субъекта Российской Федерации;

4) национальные виды спорта — виды спорта, имеющие социально-культурную направленность, исторически сложившиеся в этнических группах населения, проживающего на территории субъекта Российской Федерации, и развивающиеся в пределах субъекта Российской Федерации;

5) этнокультурная политика субъекта Российской Федерации — система организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических и иных мер, осуществляемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации, направленных на сохранение национальной самобытности;

6) государственная поддержка деятельности, направленной на сохранение и развитие национальной самобытности, — система мер, осуществляемых государственными органами субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации, для стимулирования деятельности общественных объединений, учреждений, автономных некоммерческих организаций, а также иных некоммерческих и коммерческих организаций, граждан, по сохранению и развитию национальной самобытности.

Статья 3. Основы осуществления этнокультурной политики субъекта Российской Федерации

1. Этнокультурная политика субъекта Российской Федерации основывается на равноправии народов в Российской Федерации, в том числе принципах равноправия языков народов в Российской Федерации, равного достоинства культур народов в Российской Федерации, равных прав и свобод в сфере культуры всех проживающих в ней народов и иных этнических общностей, а также свободы развития национальных культур с учетом необходимости укрепления духовной общности россиян, общего культурного пространства на территории субъекта Российской Федерации и роли русского языка как государственного языка Российской Федерации.

2. Этнокультурная политика субъекта Российской Федерации основывается на приоритете прав и свобод человека, в том числе права каждого на использование родного языка, свободный выбор языка общения, воспита-

ния, обучения и творчества независимо от его происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места проживания, права граждан Российской Федерации на культурную деятельность, права на занятия физической культурой и спортом для всех категорий граждан и групп населения.

Этнокультурная политика субъекта Российской Федерации основывается на приоритете прав человека в сфере культурной деятельности по отношению к правам в этой сфере государства и любых его структур, общественных и национальных движений, политических партий, этнических общностей, этноконфессиональных групп и религиозных организаций, профессиональных и иных объединений.

3. Этнокультурная политика субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с принципами признания, соблюдения и защиты прав и свободы деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, граждан и их объединений, невмешательства государства в деятельность коммерческих и некоммерческих организаций, граждан и их объединений, за исключением случаев, предусмотренных законодательством, а также сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

4. Государственная поддержка самобытности одного народа, иной этнической группы не должна наносить ущерб культурам других народов и иных этнических групп, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, и (или) создавать преимущественное положение одного народа, иной этнической группы по отношению к другим народам и иным этническим группам, находящимся в ситуации национального меньшинства на территории субъекта Российской Федерации.

Статья 4. Основные задачи этнокультурной политики субъекта Российской Федерации

Основными задачами этнокультурной политики субъекта Российской Федерации являются:

1) создание условий для реализации национально-культурных прав граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим группам, проживающим на территории субъекта Российской Федерации;

2) исключение любых форм ограничения прав граждан по признакам расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности и противостояние распространению идей, возбуждающих расовую, национальную, религиозную вражду в любых ее проявлениях;

3) сохранение и обогащение национально-культурного достояния и культурного наследия народов Российской Федерации, возрождение и развитие художественных народных промыслов и ремесел;

4) государственная поддержка деятельности, направленной на сохранение и развитие национальной самобытности этнических групп населения, проживающих на территории субъекта Российской Федерации.

(вариант: статью 4 изложить в следующей редакции:*

«Статья 4. Задачи этнокультурной политики субъекта Российской Федерации

1. Основными задачами этнокультурной политики субъекта Российской Федерации являются:

1) создание условий для реализации национально-культурных прав граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим группам, проживающим на территории субъекта Российской Федерации;

2) исключение любых форм ограничения прав граждан по признакам расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности и противостояние распространению идей, возбуждающих расовую, национальную, религиозную вражду в любых ее проявлениях;

3) сохранение и обогащение национально-культурного достояния и культурного наследия народов Российской Федерации, возрождение и развитие художественных народных промыслов и ремесел;

4) государственная поддержка деятельности, направленной на сохранение и развитие национальной самобытности этнических групп населения, проживающих на территории субъекта Российской Федерации.

---

* Вариант применяется тогда, когда на территории субъекта Российской Федерации проживают коренные малочисленные народы Российской Федерации, предусмотренные Единым перечнем коренных малочисленных народов Российской Федерации.

При использовании варианта в тексте части 2 слова «коренных малочисленных народов Российской Федерации» заменить наименованием конкретного коренного малочисленного народа Российской Федерации (конкретных коренных малочисленных народов Российской Федерации), проживающего (проживающих) на территории субъекта Российской Федерации (например: эвенков, тофов).

2. В задачи этнокультурной политики субъекта Российской Федерации также входит обеспечение самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, защита их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов.»).

ГЛАВА 2
ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЭТНОКУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 5. Координация осуществления этнокультурной политики субъекта Российской Федерации

1. В целях согласования деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов субъекта Российской Федерации по осуществлению этнокультурной политики субъекта Российской Федерации, содействия установлению и укреплению связей между гражданами и их объединениями, осуществляющими деятельность, направленную на сохранение и развитие национальной самобытности, представления и защиты в государственных органах и органах местного самоуправления культурных и социальных интересов этнических групп населения, проживающего на территории субъекта Российской Федерации, создается координационный орган при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) — Совет по этнокультурной политике.

2. В состав Совета по этнокультурной политике входят*:

1) представители от *(вариант: депутаты)* законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской и от *(вариант: члены)* высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на паритетных началах, но не более одной трети *(вариант: половины)* от общего числа членов Совета по этнокультурной политике;

2) депутаты представительных органов муниципальных образований субъекта Российской Федерации и главы муниципальных образований субъекта Российской Федерации, входящие в Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации, но не более одной трети от общего числа членов Совета по этнокультурной политике;

3) представители региональных национально-культурных автономий, образованных на территории субъекта Российской Федерации, но не более одного представителя от одной региональной национально-культурной автономии;

4) представители местных национально-культурных автономий, которые не участвовали в создании региональных национально-культурных автономий на территории субъекта Российской Федерации, но не более одного представителя от одной указанной местной национально-культурной автономии;

*(вариант**: дополнить пунктом 5 следующего содержания:*

«5) представители общин коренных малочисленных народов, но не менее одного представителя;».

Пункт 5 считать пунктом 6.).

5) представители Общественной палаты субъекта Российской Федерации, но не менее одного представителя.

3. Председателем Совета по этнокультурной политике является высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руко-

* В данной редакции части 2 предлагается Совет по этнокультурной политике формировать на паритетных началах из представителей органов государственной власти субъекта Российской Федерации, представителей органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации и представителей общественности. Каждая группа представителей должна составлять одну треть от общего числа членов Совета по этнокультурной политике. От предложенного варианта можно отказаться, определив только, какие именно представители входят в состав Совета по этнокультурной политике. В этом случае следует в каждом пункте части 2 убрать указание на количество представителей.

** Вариант применяется тогда, когда на территории субъекта Российской Федерации проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, предусмотренные Единым перечнем коренных малочисленных народов Российской Федерации.

При использовании варианта в тексте пункта 5 слова «коренных малочисленных народов» следует заменить наименованием конкретного коренного малочисленного народа Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (конкретных коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации), проживающего (проживающих) на территории субъекта Российской Федерации.

водитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

4. Состав Совета по этнокультурной политике утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании следующих предложений:

1) поступивших от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении представителей от *(вариант: депутатов)* законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) поступивших от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении представителей от *(вариант: членов)* высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) поступивших от Совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации в отношении депутатов представительных органов муниципальных образований субъекта Российской Федерации и глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

4) поступивших от местных и региональных национально-культурных автономий в отношении представителей от этих общественных организаций;

(вариант[*]*: дополнить пунктом 5 следующего содержания:*

«5) поступивших от советов представителей коренных малочисленных народов, образованных при органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации (вариант: союза (ассоциации) общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации);».

Пункт 5 считать пунктом 6.).

5) поступивших от Общественной палаты субъекта Российской Федерации в отношении представителей от Общественной палаты субъекта Российской Федерации.

5. Изменения в состав Совета по этнокультурной политике вносятся высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании предложений, указанных в части 4 настоящей статьи.

6. Основными направлениями деятельности Совета по этнокультурной политике являются:

1) координация деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов субъекта Российской Федерации по осуществлению этнокультурной политики субъекта Российской Федерации;

2) обеспечение взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов субъекта Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами и должностными лицами местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации, общественными организациями при осуществлении ими этнокультурной политики субъекта Российской Федерации;

3) подготовка предложений по осуществлению этнокультурной политики субъекта Российской Федерации;

4) контроль за осуществлением этнокультурной политики субъекта Российской Федерации.

7. Совет по этнокультурной политике действует на общественных началах.

8. Совет по этнокультурной политике действует на коллегиальных началах.

Основной формой работы Совета по этнокультурной политике являются заседания.

Решения Совета по этнокультурной политике принимаются большинством голосов от числа членов Совета по этнокультурной политике, присутствующих на заседании.

9. Решения Совета по этнокультурной политике имеют рекомендательный характер.

10. Порядок и организация деятельности Совета по этнокультурной политике, его

[*] Вариант применяется тогда, когда на территории субъекта Российской Федерации проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, предусмотренные Единым перечнем коренных малочисленных народов Российской Федерации.

При использовании варианта в тексте пункта 5 слова «коренных малочисленных народов» следует заменить наименованием конкретного коренного малочисленного народа Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (конкретных коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации), проживающего (проживающих) на территории субъекта Российской Федерации.

функции определяются указом *(вариант: постановлением)* высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с настоящим Законом.

Статья 6. Планирование и организация осуществления этнокультурной политики субъекта Российской Федерации

1. В целях обеспечения эффективного и последовательного осуществления этнокультурной политики субъекта Российской Федерации органы государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий могут разрабатывать и утверждать целевые программы по основным направлениям этнокультурной политики субъекта Российской Федерации (далее — этнокультурные целевые программы).

2. Этнокультурные целевые программы представляют собой увязанные по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплексы научно-исследовательских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в сфере сохранения и развития национальной самобытности на территории субъекта Российской Федерации.

3. Этнокультурные целевые программы включают в себя:

1) характеристику проблемы, на решение которой направлена целевая программа;

2) основные цели и задачи целевой программы с указанием сроков и этапов ее реализации, а также целевых индикаторов и показателей;

3) перечень программных мероприятий;

4) обоснование ресурсного обеспечения целевой программы;

5) механизм реализации целевой программы, включающий в себя механизм управления программой и механизм взаимодействия государственных заказчиков;

6) оценку социально-экономической эффективности целевой программы;

7) иные разделы.

4. В целях комплексной реализации в субъекте Российской Федерации основных направлений этнокультурной политики субъекта Российской Федерации высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывается и утверждается долгосрочная целевая программа в сфере сохранения и развития национальной самобытности на территории субъекта Российской Федерации.

Статья 7. Мониторинг состояния национальной самобытности в субъекте Российской Федерации

1. Орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, проводит мониторинг состояния национальной самобытности в субъекте Российской Федерации посредством анализа данных государственной статистики, осуществления регулярных социологических опросов среди различных групп населения субъекта Российской Федерации по вопросам сохранения, создания, распространения, освоения и популяризации национальных культурных ценностей, сохранения, развития и популяризации национальных языков, национальных видов спорта на территории субъекта Российской Федерации и подготовки соответствующих информационно-аналитических, справочных материалов.

Порядок проведения мониторинга состояния национальной самобытности в субъекте Российской Федерации утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. На основании данных мониторинга состояния национальной самобытности в субъекте Российской Федерации, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, готовит ежегодный доклад о состоянии, проблемах и перспективах сохранения и развития национальной самобытности в субъекте Российской Федерации.

3. Ежегодный доклад о состоянии, проблемах и перспективах сохранения и развития национальной самобытности в субъекте Российской Федерации заслушивается на заседании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также публикуется в порядке, установленном для опубликования решений высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 8. Распространение и предоставление информации об осуществлении органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации этнокультурной политики

1. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, иные государственные органы субъекта Российской Федерации обеспечивают размещение в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на своих официальных сайтах информации:

1) о ведении переговоров, заключении от имени субъекта Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов субъекта Российской Федерации договоров (соглашений) в сфере этнокультурной политики с муниципальными образованиями, другими субъектами Российской Федерации, федеральными органами государственной власти, иными федеральными государственными органами, субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств;

2) о договорах (соглашениях) в сфере этнокультурной политики, заключенных от имени субъекта Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов субъекта Российской Федерации с муниципальными образованиями, другими субъектами Российской Федерации, федеральными органами государственной власти, иными федеральными государственными органами, субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств;

3) о принятии решения о проведении регионального или межмуниципального мероприятия по вопросам сохранения и развития национальной самобытности, а также о сроках проведения указанного мероприятия, условиях участия в нем, должностных лицах, ответственных за организацию и проведение указанного мероприятия;

4) о принятии решения о проведении творческого конкурса в сфере национальной культуры, а также о сроках проведения указанного конкурса, условиях участия в нем и победителях конкурса;

5) о создании групп в дошкольных образовательных учреждениях, классов или учебных групп в образовательных учреждениях для обучения на национальном языке, об организации изучения национального языка, основ национальной культуры, национального вида спорта в качестве отдельной дисциплины (предмета) в общеобразовательных учреждениях;

6) об организации дополнительного профессионального образования в целях обучения государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации, муниципальных образовательных учреждений муниципальных образований субъекта Российской Федерации национальным языкам, ознакомления их с основами национальной культуры, национальными видами спорта;

7) о национально-культурных праздниках субъекта Российской Федерации, установленных законом субъекта Российской Федерации, а также о проведении органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации, общественными объединениями и трудовыми коллективами массовых мероприятий общественно-политического и культурного характера по случаю национально-культурного праздника субъекта Российской Федерации;

8) о национальных видах спорта, развивающихся в субъекте Российской Федерации, правилах указанных видов спорта, спортивных званиях, спортивных разрядах, почетных спортивных званиях по национальным видам спорта, а также о спортивных дисциплинах, установленных в рамках указанных видов спорта;

9) о порядке проведения спортивных мероприятий по национальным видам спорта, принятии решения об организации и проведении региональных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, межмуниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий по национальным видам спорта, победителях указанных мероприятий;

10) о результатах научных исследований по вопросам национальной самобытности в субъекте Российской Федерации, финансирование (софинансирование) проведения которых осуществлялось за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

(вариант: дополнить пунктом 11 следующего содержания:*

«11) об образовании территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов и ее границах».).

2. Информация, предусмотренная частью 1 настоящей статьи, может распространяться и предоставляться в иных формах в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

3. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, иные государственные органы субъекта Российской Федерации предоставляют иную информацию в сфере этнокультурной политики в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Статья 9. Сотрудничество в сфере сохранения и развития национальной самобытности

1. От имени субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации могут заключаться договоры (соглашения) в сфере сохранения и развития национальной самобытности с другими субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями Российской Федерации, субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств.

2. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, иные государственные органы субъекта Российской Федерации могут заключать соглашения с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти и иными государственными органами других субъектов Российской Федерации, органами и должностными лицами местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации о регулярном взаимном направлении вновь изданных нормативных правовых актов, организационно-распорядительных документов, информационно-аналитических и методических материалов, статистических данных и иных сведений по вопросам сохранения и развития национальной самобытности.

3. В целях вовлечения граждан в осуществление этнокультурной политики субъекта Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, иные государственные органы субъекта Российской Федерации обеспечивают привлечение специалистов по вопросам сохранения и развития национальной самобытности, а также представителей национально-культурных автономий *(вариант**: дополнить словами «и общин коренных малочисленных народов»)* для подготовки законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, разработки целевых программ по основным направлениям этнокультурной политики субъекта Российской Федерации, а также включают указанных специалистов и представителей в состав рабочих групп, экспертных советов, конкурсных комиссий по вопросам этнокультурной политики субъекта Российской Федерации, образуемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации.

---

* Вариант применяется тогда, когда на территории субъекта Российской Федерации проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, предусмотренные Единым перечнем коренных малочисленных народов Российской Федерации.

При использовании варианта в тексте пункта 11 слова «коренных малочисленных народов» следует заменить наименованием конкретного коренного малочисленного народа Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (конкретных коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации), проживающего (проживающих) на территории субъекта Российской Федерации.

** Вариант применяется тогда, когда на территории субъекта Российской Федерации проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, предусмотренные Единым перечнем коренных малочисленных народов Российской Федерации.

При использовании варианта в тексте части 3 слова «коренных малочисленных народов» следует заменить наименованием конкретного коренного малочисленного народа Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (конкретных коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации), проживающего (проживающих) на территории субъекта Российской Федерации.

ГЛАВА 3
ОСНОВНЫЕ МЕРЫ ЭТНОКУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 10. Этнокультурная пропаганда

1. В целях создания в субъекте Российской Федерации условий реализации национально-культурных прав граждан органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации организуется и осуществляется просветительская работа, направленная на исключение любых форм ограничения прав граждан по признакам расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности и противостояние распространению идей, возбуждающих расовую, национальную, религиозную вражду в любых ее проявлениях, а также популяризацию национальных культурных ценностей, национальных языков, национальных видов спорта (этнокультурная пропаганда).

2. Этнокультурная пропаганда осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации в следующих формах:

1) проведение популярных лекций, семинаров, диспутов, встреч, бесед, слушаний;

2) организация тематических стендов, иных форм наглядной агитации;

3) размещение тематических публикаций в печатных средствах массовой информации, тематических циклов теле- и радиопередач в аудио- и аудиовизуальных средствах массовой информации, видеопрограммах, кинохроникальных программах, иных формах периодического распространения массовой информации;

4) издание и распространение печатной продукции;

5) иных формах распространения информации.

3. Этнокультурная пропаганда организуется и осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации в соответствии с этнокультурными целевыми программами.

Статья 11. Региональные и межмуниципальные мероприятия по вопросам сохранения и развития национальной самобытности

1. В целях сохранения и развития национальной самобытности органы государственной власти субъекта Российской Федерации, иные государственные органы субъекта Российской Федерации могут организовывать и проводить региональные и межмуниципальные мероприятия, в том числе:

1) совещания, научно-практические конференции, «круглые столы», конференции, семинары по вопросам сохранения и развития национальной самобытности;

2) национально-культурные фестивали, иные общественно-культурные праздничные и массово-зрелищные мероприятия, в том числе в местах компактного проживания этнических групп населения на территории субъекта Российской Федерации;

3) выставки художественного творчества, книжные и иные выставки, посвященные вопросам популяризации национальных культурных ценностей, национальных языков, национальных видов спорта.

2. Мероприятия, указанные в части 1 настоящей статьи, организуются и проводятся органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации, предусмотренных на эти цели.

3. Мероприятия, указанные в части 1 настоящей статьи, могут организовываться и проводиться органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации совместно с территориальными органами федеральных органов государственной власти, федеральными государственными учреждениями, органами и должностными лицами местного самоуправления, муниципальными учреждениями, а также некоммерческими и коммерческими организациями, гражданами, осуществляющими деятельность по сохранению, созданию, распространению, освоению и популяризации национальных культурных ценностей, сохранению, развитию и популяризации национальных языков, национальных видов спорта на территории субъекта Российской Федерации.

Финансирование мероприятий, указанных в абзаце первом настоящей части, может осуществляться из бюджета субъекта Российской Федерации при условии выделения средств соответственно из федерального бюджета, местного бюджета, а также средств некоммерческих организаций, коммерческих организа-

ций, граждан на долевое финансирование проведения такого мероприятия. При этом доля средств, выделяемых из бюджета субъекта Российской Федерации, не может составлять более ____ процентов в общем объеме финансирования совместного мероприятия.

Статья 12. Творческие конкурсы в сфере национальной культуры

1. В целях привлечения внимания к проблемам реализации национально-культурных прав граждан Российской Федерации, популяризации национальных культурных ценностей органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут организовывать и проводить *(вариант: организуют и проводят)* конкурсы в сфере национальной культуры, в том числе конкурсы:

1) литературных произведений о национальной культуре, пьес или спектаклей по мотивам фольклорных произведений;

2) исполнителей фольклорных песен, национальных танцев, музыкальных произведений на национальных музыкальных инструментах;

3) национальных костюмов;

4) блюд национальной кухни;

5) репортажей, публикаций в региональных и местных средствах массовой информации по проблемам реализации национально-культурных прав граждан, проживающих на территории субъекта Российской Федерации;

6) научно-исследовательских работ по вопросам сохранения и развития национальной самобытности.

2. Решение о проведении конкурса, указанного в части 1 настоящей статьи, принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Не позднее семи дней со дня принятия указанного решения высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации публикует извещение о начале и об условиях его проведения.

3. Лица, объявленные победителями по результатам проведения конкурсов, указанных в части 1 настоящей статьи, награждаются почетными грамотами и ценными подарками.

4. Порядок организации и проведения конкурсов, указанных в части 1 настоящей статьи, определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Законом.

Статья 13. Сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, являющихся национальными культурными ценностями

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют деятельность по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, являющихся национальными культурными ценностями, в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Статья 14. Организация обучения национальным языкам, основам национальной культуры, национальным видам спорта

1. На территории субъекта Российской Федерации может организовываться *(вариант: организуется)* обучение в образовательных учреждениях национальным языкам, основам национальной культуры, национальным видам спорта по общеобразовательным программам, в том числе оказываться *(вариант: оказывается)* поддержка созданию групп в дошкольных образовательных учреждениях, классов или учебных групп в образовательных учреждениях для обучения на национальном языке, обеспечиваться *(вариант: обеспечивается)* возможность изучения национального языка, основ национальной культуры, национального вида спорта в качестве отдельной дисциплины (предмета) в общеобразовательных учреждениях.

Работникам общеобразовательных учреждений, а также иных учреждений, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, осуществляющим преподавание национальных языков, основ национальной культуры, национальных видов спорта, производится повышение тарифной ставки (оклада) в размерах и порядке, устанавливаемых высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, иные государственные органы субъекта Российской Федерации могут организовывать *(вариант: организуют)*

дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, а также участвовать *(вариант: участвуют)* в организации повышения квалификации работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации, муниципальных образовательных учреждений муниципальных образований субъекта Российской Федерации в целях их обучения национальным языкам, ознакомления с основами национальной культуры, национальными видами спорта.

3. В целях осуществления обучения национальным языкам, основам национальной культуры, национальным видам спорта и (или) ознакомления с ними органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут организовывать *(вариант: организуют)* разработку, издание и приобретение образовательных программ, учебников, методических пособий и другой учебной литературы, необходимых для такого обучения.

4. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации в целях обучения национальным языкам, основам национальной культуры, национальным видам спорта и (или) ознакомления с ними, разработки образовательных программ, учебников, методических пособий и другой учебной литературы, необходимых для такого обучения, ознакомления, могут:

1) формировать государственное задание государственным учреждениям субъекта Российской Федерации на оказание государственных услуг (выполнение работ);

2) размещать заказы на оказание услуг для государственных нужд субъекта Российской Федерации.

Статья 15. Меры по развитию и популяризации национальных языков

1. На территории субъекта Российской Федерации наряду с государственным языком Российской Федерации в официальных сферах общения может использоваться родной язык компактно проживающей этнической группы населения, относящего себя к народу, находящемуся в ситуации национального меньшинства на территории субъекта Российской Федерации, и преобладающей по численности среди этнических групп населения, относящего себя к иным народам, находящимся в ситуации национального меньшинства на территории субъекта Российской Федерации.

2. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации по вопросам этнокультурной политики наряду с официальным опубликованием могут публиковаться на национальных языках.

3. В текстах документов, печатей, штампов, штемпелей и вывесок с наименованием государственных органов субъекта Российской Федерации (их территориальных подразделений (органов), государственных учреждений субъекта Российской Федерации, наименование соответствующего государственного органа субъекта Российской Федерации (его территориального подразделения), государственного учреждения субъекта Российской Федерации может быть оформлено одновременно на государственном языке Российской Федерации и родном языке компактно проживающей этнической группы населения, относящей себя к народу, находящемуся в ситуации национального меньшинства на территории субъекта Российской Федерации, и преобладающей по численности среди групп населения, относящего себя к иным народам, находящимся в ситуации национального меньшинства на территории субъекта Российской Федерации.

(вариант: 3. В текстах документов, печатей, штампов, штемпелей и вывесок с наименованием государственных органов субъекта Российской Федерации (их территориальных подразделений (органов), государственных учреждений субъекта Российской Федерации, наименование соответствующего государственного органа субъекта Российской Федерации (его территориального подразделения), государственного учреждения субъекта Российской Федерации может быть оформлено одновременно на государственном языке Российской Федерации и родном языке компактно проживающей этнической группы населения, относящей себя к народу, находящемуся в ситуации национального меньшинства на территории субъекта Российской Федерации.).

4. При подготовке и проведении выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальных выборов, референдума субъекта Российской Федерации и местных референдумов на территории субъекта Российской Федерации наряду с государственным языком Российской Федерации может использоваться родной язык компактно проживающей этнической группы населения, относящего себя к народу, находя-

щемуся в ситуации национального меньшинства на территории субъекта Российской Федерации, и преобладающей по численности среди этнических групп населения, относящего себя к иным народам, находящимся в ситуации национального меньшинства на территории субъекта Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах.

5. Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации в муниципальных образованиях, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, могут устанавливаться законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций, сложившихся на территории компактно проживающей этнической группы населения, относящего себя к народу, находящемуся в ситуации национального меньшинства на территории субъекта Российской Федерации.

6. Надписи и указатели на территории компактного проживания этнической группы населения, относящего себя к народу, находящемуся в ситуации национального меньшинства на территории субъекта Российской Федерации, могут оформляться на национальном языке.

Статья 16. Национально-культурные праздники субъекта Российской Федерации

1. По инициативе граждан, относящих себя к определенной этнической группе, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации путем принятия закона субъекта Российской Федерации может устанавливать национально-культурные праздники субъекта Российской Федерации.

Инициатива граждан, предусмотренная настоящей частью, выдвигается в порядке, установленном для выдвижения народной правотворческой инициативы.

2. По случаю национально-культурного праздника субъекта Российской Федерации органы государственной власти субъекта Российской Федерации, иные государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации, общественные объединения и трудовые коллективы могут проводить массовые мероприятия общественно-политического и культурного характера.

3. Порядок проведения органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации мероприятий, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Финансирование мероприятий, предусмотренных настоящей частью, осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Статья 17. Развитие национальных видов спорта в субъекте Российской Федерации

1. В целях создания условий для развития спорта, исторически сложившегося в этнической группе населения и развивающегося на территории субъекта Российской Федерации, приобщения населения к занятиям указанным спортом орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области физической культуры и спорта в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, обращается в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти с заявлением о признании спорта, исторически сложившегося в этнической группе населения и развивающегося на территории субъекта Российской Федерации, национальным видом спорта.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области физической культуры и спорта вправе в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, обращаться в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти с заявлением о признании части национального вида спорта спортивной дисциплиной.

2. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливают спортивные звания и спортивные разряды по национальным видам спорта, содержание норм, требований и условий для их присвоения, порядок их присвоения, а также порядок проведения спортивных мероприятий по национальным видам спорта.

Правила национальных видов спорта разрабатываются в порядке, установленном органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут устанавливать

почетные спортивные звания по национальным видам спорта.

3. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации организуют и проводят региональные официальные физкультурные мероприятия и спортивные мероприятия, межмуниципальные официальные физкультурные мероприятия и спортивные мероприятия по национальным видам спорта.

Финансирование проведения спортивных мероприятий, предусмотренных настоящей частью, осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Статья 18. Организация и поддержка научных исследований по вопросам национальной самобытности в субъекте Российской Федерации

1. В целях получения и применения новых знаний по вопросам национальной самобытности органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут организовывать проведение фундаментальных и прикладных научных исследований, направленных на развитие и сохранение национального языка, национальной культуры и национальных видов спорта в субъекте Российской Федерации, путем формирования государственного задания государственным учреждениям субъекта Российской Федерации или размещения заказа на выполнение работ (оказание услуг) для государственных нужд субъекта Российской Федерации.

2. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с этнокультурными целевыми программами могут поддерживать проведение фундаментальных и прикладных научных исследований, направленных на развитие и сохранение национального языка, национальной культуры и национальных видов спорта в субъекте Российской Федерации.

3. Результаты научных исследований, предусмотренных частями 1 и 2 настоящей статьи, подлежат размещению на официальном сайте органа государственной власти субъекта Российской Федерации, организовавшем проведение (поддержку проведения) указанного исследования.

При опубликовании результатов научных исследований, предусмотренных частями 1 и 2 настоящей статьи, обязательно указание о финансировании (софинансировании) данных исследований за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Статья 19. Государственная поддержка деятельности, направленной на сохранение и развитие национальной самобытности

1. Деятельность по сохранению, созданию, распространению, освоению и популяризации национальных культурных ценностей (в том числе народных художественных промыслов), развитию и популяризации национальных языков, национальных видов спорта на территории субъекта Российской Федерации, осуществляемая некоммерческими организациями, является социально ориентированной деятельностью.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации полномочиями оказывают поддержку некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность по сохранению, созданию, распространению, освоению и популяризации национальных культурных ценностей (в том числе народных художественных промыслов), развитию и популяризации национальных языков, национальных видов спорта на территории субъекта Российской Федерации, включенным в государственный реестр социально ориентированных некоммерческих организаций субъекта Российской Федерации.

2. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации полномочиями оказывают поддержку народным художественным промыслам, осуществляемым коммерческими организациями на территории субъекта Российской Федерации, перечень которых утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Государственная поддержка общественных объединений, не имеющих прав юридического лица, граждан, осуществляющих деятельность по сохранению, созданию, распространению, освоению и популяризации национальных культурных ценностей, развитию и популяризации национальных языков, национальных видов спорта на территории субъекта Российской Федерации, оказывается путем:

1) предоставления им сведений о принятии федеральными органами государственной

власти, иными федеральными государственными органами, органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации решений в сфере сохранения и развития национальной самобытности, предоставления иных сведений, затрагивающих вопросы осуществления деятельности по сохранению и развитию национальной самобытности;

2) предоставления возможности участия в региональных и межмуниципальных мероприятиях по вопросам сохранения и развития национальной самобытности.

4. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, иные государственные органы субъекта Российской Федерации в пределах полномочий, установленных федеральными законами, Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, оказывают содействие физическим и юридическим лицам в осуществлении негосударственной поддержки деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, граждан и их объединений по сохранению, созданию, распространению, освоению и популяризации национальных культурных ценностей, развитию и популяризации национальных языков, национальных видов спорта на территории субъекта Российской Федерации.

(вариант: дополнить статьей 20 следующего содержания:*

Статья 20. Защита исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов на территории субъекта Российской Федерации

1. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации на основании обращений лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, и общин коренных малочисленных народов Российской Федерации или их уполномоченных представителей принимает решение об образовании территории традиционного природопользования регионального значения и утверждает ее границы.

Правовой режим территории традиционного природопользования, предусмотренной настоящей частью, устанавливается положением об указанной территории, утверждаемым исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с долгосрочной целевой программой социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов на территории субъекта Российской Федерации осуществляют меры, направленные на защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов на территории субъекта Российской Федерации.

Статью 20 считать статьей 21.).

ГЛАВА 4
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 20. Вступление настоящего Закона в силу

Настоящий Закон вступает в силу по истечении 10 дней после дня его официального опубликования.

* Вариант применяется тогда, когда на территории субъекта Российской Федерации проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, предусмотренные Единым перечнем коренных малочисленных народов Российской Федерации.

При использовании варианта в тексте статьи 20 слова «коренных малочисленных народов» следует заменить наименованием конкретного коренного малочисленного народа Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (конкретных коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации), проживающего (проживающих) на территории субъекта Российской Федерации.

Диссертационное исследование проблем административно-правовой ответственности за экологические правонарушения

(Отзыв официального оппонента о диссертации Е.А. Яковлевой, представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук)

В последнее десятилетие административная ответственность за экологические правонарушения получила более полное и комплексное правовое регулирование. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) были отражены соответствующие достижения административно-правовой и эколого-правовой наук. Однако усиливающиеся негативные тенденции в сфере правовой охраны окружающей природной среды ставят в разряд актуальных проблематику повышения эффективности действия институтов юридической ответственности в обеспечении экологической безопасности, охране природы и рациональном использовании природных ресурсов.

В научной литературе получает все меньше подтверждений оценка административных правонарушений в сфере экологии как менее опасных в сравнении с экологическими преступлениями. В современных условиях экологическая административная деликтность наносит серьезный урон обществу и природе. Институт административной ответственности далеко не в полной мере обеспечивает природоохранный режим Байкальской природной территории. Указанные проблемы требуют научного осмысления.

Изложенным объясняется актуальность диссертационного исследования Е.А. Яковлевой*.

Целью диссертационной работы Е.А. Яковлевой является комплексное исследование механизма административно-правовой ответственности за экологические правонарушения, ее места в системе мер по правовой охране Байкальской природной территории.

Для достижения этой цели автором были поставлены перед собой следующие творческие задачи:

— проанализировать механизм межотраслевого взаимодействия административного и экологического права в сфере охраны экологических отношений;

— выявить административно-правовую специфику природоохранных режимов на Байкальской природной территории;

— изучить специфику, элементы состава и классификации административных экологических правонарушений;

— проанализировать правовую природу, содержание и правовую регламентацию административно-правовой ответственности за экологические правонарушения;

— изучить взаимодействие норм международного и национального права в сфере охраны уникальной экосистемы озера Байкал;

— рассмотреть специфику административно-правовых и организационных аспектов экологической политики Российской Федерации в отношении Байкальской природной территории;

— проанализировать место и роль административно-правовой ответственности за экологические правонарушения в системе правовых мер обеспечения природоохранных режимов на Байкальской природной территории;

— выявить проблемы применения мер административно-правовой ответственности за экологические правонарушения, совершаемые на Байкальской природной территории;

— определить перспективы и направления развития законодательства об административно-правовой ответственности за экологические правонарушения, совершаемые на Байкальской природной территории.

Как показало изучение диссертационной работы, ее автор успешно справился с поставленными исследовательскими задачами.

* См.: *Яковлева Е.А.* Проблемы административно-правовой ответственности за экологические правонарушения (на примере Байкальской природной территории) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2010. 181 с.

В первой главе диссертации рассматривается институт административно-правовой ответственности в механизме административно-правового регулирования экологических отношений (с. 12—65).

В этой части работы соискатель подробно рассматривает содержание административно-правового регулирования экологических отношений (с. 12—33). Автор справедливо отмечает, что в полной мере специфика административно-правового регулирования экологических отношений проявляется в различных природоохранных режимах (с. 13). Последние исследованы на основе обстоятельного анализа научных публикаций и действующего законодательства.

На наш взгляд, является убедительным вывод автора диссертации о том, что природоохранные режимы, представляющие собой функциональную характеристику экологического права, выступают в качестве административно-правовых режимов в сфере экологических отношений, накладывающих на эти режимы отраслевую специфику (с. 13—14).

Рассматривая административное экологическое правонарушение как основание административно-правовой ответственности, автор подробно проанализировал научные труды по этому вопросу и предложил определение данного деликта (с. 41).

Большой интерес имеют положения диссертационной работы, посвященные проблематике классификации административных экологических правонарушений (с. 63—66).

Достаточно глубоко изучен соискателем вопрос об административной ответственности как виде юридической ответственности в сфере экологии (с. 66—92).

Исследуя нормативную основу административной ответственности за экологические правонарушения, соискатель справедливо констатирует весьма небольшой объем нормотворческих полномочий субъектов Российской Федерации в этой сфере (с. 80—85).

Вторая глава диссертации посвящена анализу административно-правовой ответственности как средству обеспечения правовой охраны Байкальской природной территории (с. 93—159).

Соискателем глубоко изучен вопрос об озере Байкал как объекте правовой охраны. Большой интерес вызывают положения диссертационного исследования о становлении и развитии административного законодательства об охране озера Байкал (с. 94—97).

Достоинством диссертационного исследования Е.А. Яковлевой является достаточно глубокий анализ административно-правовых аспектов экологической политики в отношении Байкальской природной территории (с. 113—137).

На страницах научной работы анализируются проблемы применения и перспективы правового регулирования административно-правовой ответственности за совершение экологических правонарушений на Байкальской природной территории.

Достаточно подробно в диссертации освещен вопрос о практике применения норм об административной ответственности за экологические правонарушения на Байкальской природной территории (с. 139—142).

Определенный научный интерес представляют положения диссертационного исследования, посвященные проблеме причин административных экологических правонарушений (с. 142—145). Соискатель справедливо отмечает, что необходимо проведение общесоциального предупреждения административных экологических правонарушений. Общесоциальные предупредительные меры связаны с улучшением материального благосостояния граждан, условий их труда и отдыха, укреплением дисциплины и организованности, а также с другими позитивными изменениями в обществе (с. 144).

Диссертация Е.А. Яковлевой характеризуется достаточно высоким уровнем апробации результатов исследования. В числе научных результатов исследования особо следует выделить выработанные соискателем предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства об административной ответственности за экологические правонарушения.

Несомненный интерес для законодателя могут иметь следующие предложения автора диссертации:

— о дополнении ст. 8.1 КоАП РФ «Несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов» новой частью второй;

— о дополнении ст. 8.2 КоАП РФ «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами» новой частью второй;

— о дополнении ст. 8.4 КоАП РФ «Нарушение законодательства об экологической экспертизе» новой частью четвертой;

— о дополнении ст. 8.13 КоАП РФ «Нарушение правил охраны водных объектов» новой частью 1.1;

— о дополнении ст. 8.14 КоАП РФ «Нарушение правил водопользования» новой частью 1.1;

— о новой редакции ст. 8.39 КоАП РФ «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях» (с. 152—153).

Вместе с тем при всех отмеченных достоинствах диссертационная работа Е.А. Яковлевой не лишена недостатков, а также положений, которые нуждаются в дополнительном обосновании.

1. Автор определяет административное экологическое правонарушение как общественно вредное, противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, посягающее на отношения в сфере охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности, причиняющее экологический вред или создающее угрозу причинения такого вреда, за совершение которого КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации предусмотрена административно-правовая ответственность (с. 41).

Как представляется, автору следовало бы указать в этом определении на такой объект посягательства, как права и свободы граждан в области охраны и использования окружающей среды.

2. На наш взгляд, требует соответствующего научного обоснования предложение соискателя о закреплении в ст. 8.14 и 8.39 КоАП РФ в качестве административного наказания административного ареста (с. 91).

3. В диссертации предлагается расширить перечень административных наказаний организационного характера за совершение экологических правонарушений, дополнив этот перечень отзывом (аннулированием) лицензии (с. 92). Однако это предложение не получило должного обоснования на страницах научной работы.

4. Приведенный в диссертации анализ местной административно-юрисдикционной практики по делам об административно наказуемых экологических нарушениях, совершенных на территории Байкальской природной территории, носит преимущественно характер статистического анализа соответствующей природоохранной информации.

На наш взгляд, акцент на анализ правового качества этой практики и определение эффективности административно-юрисдикционной деятельности имел бы большее научно-прикладное значение при решении задач диссертационного исследования.

5. Приложения к диссертации (с. 189—191) имеют общепознавательный иллюстративно-справочный характер и не относятся к теме диссертационного исследования.

Однако высказанные замечания не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования Е.А. Яковлевой.

С учетом вышеизложенного полагаем, что диссертация Е.А. Яковлевой на тему «Проблемы административно-правовой ответственности за экологические правонарушения (на примере Байкальской природной территории)» представляет собой завершенное научное исследование, соответствующее требованиям Положения о порядке присуждения научным и научно-педагогическим работникам ученых степеней и присвоения научным работникам ученых званий, а автор диссертации заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право.

В.В. Игнатенко,
доктор юридических наук,
профессор

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

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

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

Васильева Наталья Викторовна — кандидат юридических наук, доцент, ведущий 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 — старший научный сотрудник отдела правовой информации 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.

Петров Алексей Александрович — кандидат юридических наук, директор 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.

Хертуев Роман Юрьевич — ведущий научный сотрудник отдела законопроектных исследований 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.

ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ СТАТЕЙ В «ВЕСТНИК ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ИМЕНИ М.М. СПЕРАНСКОГО»

В научной статье, представляемой для публикации в «Вестнике Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», должны быть указаны следующие данные об авторе:

— фамилия, имя, отчество (полностью);

— место работы с указанием адреса организации и телефона;

— должность, ученая степень, ученое звание, почетное звание;

— контактная информация (почтовый адрес, телефон, адрес электронной почты).

Текст статьи должен соответствовать следующим параметрам:

— объем статьи — 7—25 страниц формата А4;

— поля (верхнее, нижнее, левое, правое) по 20 мм;

— шрифт — Times New Roman, размер 14;

— интервал — полуторный.

В конце статьи помещаются библиографические ссылки, оформленные в соответствии с ГОСТ 7.0.5 — 2008. Ссылки в тексте оформляются в квадратные скобки.

Тексты статей и приложенных материалов направляются в редакцию журнала в письменном виде по адресу: 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, а также по электронной почте (электронный адрес редакции: izpi@mail.ru).

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

Решение о включении статей и других материалов в журнал принимает редакционный совет, который отбирает для опубликования работы, отвечающие требованиям актуальности и научной новизны.

Опубликование статей осуществляется на безвозмездной основе. Вознаграждение авторам не выплачивается.

Авторы несут полную ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, ссылок, а также за использование данных, не предназначенных для открытой печати.

Направляя статью в редакцию журнала, автор выражает свое согласие на ее опубликование и размещение в сети Интернет, а также на ее распространение в иных формах.

Новые издания Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

В 2010 году в серии «Сравнительно-правовые исследования» выйдет из печати:

Иванова, Е.Л., Петров, А.А.

Законодательное регулирование организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Е.Л. Иванова, А.А. Петров. — Иркутск : Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2010. — (Серия «Сравнительно-правовые исследования»).

В издании обобщена и проанализирована практика законодательного регулирования организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. На основе данного исследования разработаны рекомендации для органов государственной власти Иркутской области по использованию положительной практики такого регулирования.

Для депутатов законодательных органов, работников юридических служб государственных органов, специалистов в области законотворчества, а также всех интересующихся проблемами конституционного правоведения.

В 2010 году в серии «Научные доклады» выйдут из печати:

Гетьман, Л.С.

Избирательные документы в российском избирательном праве: актуальные вопросы теории и практики / Л.С. Гетьман. — Иркутск : Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2010. — 60 с. — (Серия «Научные доклады». Вып. 5).

В научном докладе исследуются роль и значение избирательных документов в российском избирательном процессе, дается понятие избирательного документа. Особое внимание уделяется анализу судебной практики использования наиболее значимых для организации и проведения выборов избирательных документов.

Для специалистов, осуществляющих правовое обеспечение законопроектной деятельности, членов и работников аппаратов избирательных комиссий, преподавателей и аспирантов юридических образовательных учреждений.

Боровикова, И.А.

Недействительность выборов как институт российского избирательного права / И.А. Боровикова. — Иркутск : Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2010. — 60 с. — (Серия «Научные доклады». Вып. 6).

В научном докладе рассматривается понятие института недействительности выборов и его роль в регулировании избирательного процесса, исследуются правовая природа признания выборов недействительными, понятие и назначение принципов признания выборов недействительными.

Для специалистов, осуществляющих правовое обеспечение избирательного процесса, преподавателей и аспирантов юридических образовательных учреждений.