ISSN 2220-2773

ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№6’ 2010

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

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

№ 6 (9) (ноябрь — декабрь) 2010

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Боровикова И.А., Гаврилова Л.В., Давыдова М.А., Шишпарёнок О.Н. Значение народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации и ее место в системе непосредственной демократии 3

Бондарева Э.С., Старовойтова Е.И. Обзор нормативных правовых актов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, принятых в течение 9 месяцев 2010 г. в сфере противодействия коррупции 16

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Фролова Е.Е. О тенденциях развития рынка кредитования 31

Арбатская Ю.В., Васильева Н.В. Формы непосредственной демократии в муниципальном бюджетном процессе 38

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Гаврилова Л.В., Игнатенко В.В., Петров А.А. Конституционность норм об административной ответственности за выезд на полосу встречного движения как предмет научно-правовой экспертизы 42

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Бондарева Э.С., Иванова Е.Л., Петров А.А., Подшивалов В.Е., Праскова С.В. Модельный закон субъекта Российской Федерации «О порядке признания в субъекте Российской Федерации жилых строений на садовых земельных участках пригодными для постоянного проживания» 51

Сведения об авторах 56

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 16.12.2010. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

И.А. Боровикова
Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
М.А. Давыдова
О.Н. Шишпарёнок

Значение народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации и ее место в системе непосредственной демократии

Демократия играет одну из главных ролей в обеспечении гармонии интересов государства и общества, так как является способом осуществления публичной власти населением посредством принятия публично-властных решений [1].

Публичная власть в федеративном государстве носит двухуровневый характер: федеральный и региональный. При этом особенности реализации форм демократии в субъектах Российской Федерации определяются региональными нормативными правовыми актами. В этой связи особый интерес представляет изучение опыта правового регулирования порядка осуществления отдельных форм непосредственной демократии в различных субъектах Российской Федерации.

В целях более глубокого исследования значения института народной правотворческой инициативы в системе непосредственной демократии в России авторы сочли необходимым обратить внимание на опыт участия населения в управлении государством в странах Евросоюза. Исследование правового регулирования форм участия населения в управлении государством зарубежных стран позволяет оценить имеющийся мировой опыт использования институтов непосредственной и представительной демократии, что в сравнении с соответствующей российской практикой может быть учтено при дальнейшем совершенствовании регулирования данных общественных отношений в Российской Федерации.

Особый интерес в этой связи представляет регулирование указанных вопросов в странах Европейского союза и Швейцарии, так как они являются родиной большинства институтов непосредственной и представительной демократии [2].

Необходимо отметить, что непосредственная демократия в качестве формы управления в общегосударственном масштабе не применяется (исключение составляют отдельные горные кантоны Швейцарии, где жители ежегодно собираются на народные собрания). Во Франции, Италии, Венгрии действуют отдельные институты непосредственной демократии, такие как референдум, народная инициатива. При этом их наличие не говорит о непосредственном характере демократии, так как только в определенных случаях население обладает правом принятия окончательного решения по государственным, общественно значимым или местным вопросам [3].

В настоящее время большинство демократических государств нельзя назвать странами с «абсолютной непосредственной демократией». В определенной степени можно говорить о смешении прямой и представительной демократии. Вопрос о том, является ли это изъяном и существует ли необходимость мировому сообществу стремиться к абсолютной непосредственной демократии, является дискуссионным. В большинстве стран институты прямой демократии подчинены представительной [4], которая выражается в зависимости граждан от органов власти при принятии публично-властных решений. В юридической

науке сложившуюся демократию все чаще называют «полупредставительной», «полунепосредственной» демократией, что объясняется синтезом институтов прямой и представительной демократии. При этом указывается, что приоритет представительной или непосредственной форм демократии невозможен [5].

Правотворческая инициатива как форма непосредственной демократии позволяет гражданам выступать в качестве субъекта правотворческого процесса. Право граждан на правотворческую инициативу предусмотрено в конституциях Австрии, Венгрии, Германии, Испании, Италии, Польши, Словении, Швейцарии. При этом необходимо отметить, что данное право граждане могут осуществлять как на национальном уровне (в Австрии, Италии), так и региональном (в Германии, Испании, Швейцарии) [6].

Важным вопросом является предмет народной правотворческой инициативы. Законодательство зарубежных стран ограничивает круг общественных отношений, регулирование которых возможно посредством осуществления народной правотворческой инициативы. Так, согласно ч. 3 ст. 87 Конституции Испании запрещена народная правотворческая инициатива по вопросам, подлежащим регулированию органическими законами, налогового или международного характера, а также относящимся к прерогативе помилования. Кроме этого, в Испании действует Органический закон № 8/1984 г., который регулирует народную законодательную инициативу. В дополнение к положениям ч. 3 ст. 87 Конституции Испании данный закон запрещает внесение в порядке народной инициативы проектов экономических планов и общего бюджета государства [7].

Следующий представляющий интерес аспект — это количество избирателей, необходимых для инициирования процедуры правотворческой инициативы. Согласно ч. 2 ст. 71 Конституции Италии право законодательной инициативы принадлежит 50 тысячам избирателей. В соответствии со ст. 87 Конституции Испании требуется не менее 500 тысяч избирателей. В Швейцарии необходимо 100 тысяч избирателей (ст. 138).

Еще одним немаловажным вопросом является форма внесения проекта правового акта. Конституция Италии предусматривает требование, согласно которому проект должен вноситься в форме статей закона (ч. 2 ст. 71). В Швейцарии народная инициатива частичного пересмотра Конституции может быть заявлена гражданами в форме разработанного проекта и в форме общей идеи (ч. 2 ст. 139 Конституции Швейцарии).

Народная законодательная инициатива может являться как институтом непосредственной демократии, так и смешанным институтом представительной и непосредственной демократии [8].

Народная инициатива может реализовываться, минуя представительный орган власти, а также путем внесения инициативы в представительный орган власти для предварительного обсуждения. В первом случае процедура народной правотворческой инициативы схожа с процедурой проведения референдума. Такой вариант правового регулирования представлен в некоторых штатах США [9].

В странах Европейского союза и Швейцарии народная правотворческая инициатива всегда в той или иной степени задействует представительный орган власти. Отличительной особенностью такого варианта регулирования процедуры народной правотворческой инициативы является право представительного органа выдвигать альтернативный проект. Примером подобного регулирования является Конституция Швейцарии. Часть 4 «Народ и кантоны» Конституции содержит гл. 2 «Инициативы и референдум». В соответствии со ст. 138 Конституции возможна народная инициатива полного пересмотра Союзной конституции. Так, 100 тысяч избирателей могут предложить полный пересмотр Союзной конституции. Это требование должно быть вынесено на голосование народа. Кроме этого, 100 тысяч избирателей могут потребовать частичного пересмотра Союзной конституции. Народная инициатива частичного пересмотра Союзной конституции может иметь форму общего предложения или разработанного проекта. Если инициатива нарушает единство формы, единство материи или обязывающие положения международного права, Союзное Собрание объявляет ее полностью или частично недействительной. Если Союзное Собрание согласно с инициативой в форме общего предложения, оно разрабатывает проект частичного пересмотра в духе инициативы и выносит его на голосование народа и кантонов. Если оно отклоняет инициативу, то выносит ее на голосование народа, который решает, следует ли дать ход инициативе. Если

он голосует положительно, то Союзное Собрание разрабатывает соответствующий проект. Инициатива в форме разработанного проекта выносится на голосование народа и кантонов.

Несмотря на то, что в данном случае представительный орган задействован в процедуре народной правотворческой инициативы, инициативные предложения граждан все равно подлежат вынесению на народное голосование. Таким образом, последнее слово остается за гражданами.

Государствами, где институт народной правотворческой инициативы выступает в качестве смешанного института непосредственной и представительной демократии, являются Австрия, Италия и Испания. При таком правовом регулировании ведущая роль принадлежит не гражданам, а представительному органу власти [10].

В этой группе также выделяются два варианта, первый из которых предусматривает внесение инициативных предложений в представительный орган власти для их рассмотрения и принятия. Если представительный орган власти отказывается принять предложения без внесения существенных изменений, они выносятся на народное голосование. При этом представительный орган имеет право вынести на голосование альтернативный проект правового акта. Так, в соответствии со ст. 78 Конституции Латвийской Республики [11] не менее 1/10 части избирателей вправе представить Президенту государства полностью разработанный проект поправок к конституции или законопроект, который Президент передает Сейму. Если Сейм не примет проект без изменений по существу, то таковой передается на народное голосование. Представительный орган обладает полномочиями по принятию проекта закона, представленного в порядке народной инициативы. Участие граждан в голосовании по проекту требуется лишь в случае осуществленного изменения представительным органом содержания проекта.

Таким образом, представительный орган власти может принять на своем заседании закон, предложенный в порядке народной правотворческой инициативы. В данном случае граждане участвуют в голосовании по законопроекту только тогда, когда представительный орган внес существенные изменения в предложенный проект закона [12].

Согласно следующему варианту правового регулирования, процедура народной правотворческой инициативы рассматривается в качестве одной из стадий законотворческого процесса. В соответствии со ст. 41 Конституции Австрии в порядке законодательной инициативы не менее 100 тысяч граждан или 1/6 части граждан трех земель могут вносить законопроект через Центральную избирательную комиссию на обсуждение Национального совета. Порядок осуществления народной инициативы урегулирован Федеральным законом Австрии от 10 июля 1963 г. о народной инициативе на основании Федеральной конституции, переопубликованным Федеральным правительством как Закон о народной инициативе 1973 г. [13]. Согласно данному Федеральному закону осуществление производства по рассмотрению народной инициативы возлагается на Центральную избирательную комиссию и районные избирательные комиссии.

Согласно Органическому закону Испании № 8/1984 г. инициатива оформляется путем представления сформулированного в виде статей законопроекта, подробного обоснования причин необходимости его рассмотрения и принятия представительным органом власти. Все необходимые документы представляются в бюро Конгресса депутатов для проверки соответствия документов предъявляемым требованиям и решения вопроса о допустимости принятиях их к рассмотрению. В случае принятия документов бюро сообщает об этом в Центральную избирательную хунту, которая гарантирует правильность процедуры сбора подписей. Процедура сбора подписей завершается вручением провинциальным избирательным хунтам собранных подписей. Провинциальная избирательная хунта проверяет собранные подписи, подсчитывает их и направляет в Центральную избирательную хунту для проведения окончательных проверки и подсчета. В случае если необходимое число подписей собрано, бюро Конгресса депутатов публикует проект и вносит его в повестку дня.

Таким образом, названные выше законы о народной инициативе вообще не регулируют порядок рассмотрении инициативы и принятия по ней решения в законодательном органе, из чего можно сделать вывод о том, что народная инициатива является лишь стадией внесения проекта закона в представительный орган. Институт народной правотворческой инициативы является одним из звеньев парламентских процедур, а граждане не принимают участия в голосовании по поводу законопроекта.

В Венгрии применяется довольно необычная форма народной инициативы. Так, в соответствии с п. 28/B Конституции Венгрии [14] возможна реализации общенародной инициативы, которая может быть представлена на рассмотрение по волеизъявлению по меньшей мере 50 тысяч граждан, обладающих избирательным правом. Народная инициатива может быть направлена на то, чтобы Государственное собрание включило в повестку дня своего обсуждения вопрос, входящий в сферу компетенции Государственного собрания. Вопрос, сформулированный в общегосударственной народной инициативе, Государственное собрание обязано обсудить. Как указано в п. 28/E, в случае внесения инициативы, направленной на проведение всенародного голосования (референдума), сбор подписей может проводиться на протяжении четырех месяцев; в случае проведения общегосударственной народной инициативы сбор подписей проводится на протяжении двух месяцев. Таким образом, законодательство Венгрии не предусматривает возможность осуществления гражданами правотворческой инициативы. Население лишь вправе выступить с предложением о необходимости рассмотрения какого-либо вопроса.

Как видим, актуальность исследования зарубежного опыта проблемы непосредственной и представительной демократии обусловлена процессами глобализации, развитием «современного информационного общества», а также реформированием экономической и социальной основ ряда государств, в том числе и России, вызванных пересмотром основных конституционных норм. Сказанное выше предопределяет необходимость формирования четкого понимания институтов демократии в правовой науке, совершенствования законодательного регулирования различных форм демократии, что, в свою очередь, позволит повысить социальную активность граждан в сфере управления делами государства.

Конституция Российской Федерации [15] в ст. 3 носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации провозгласила ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В соответствии с ч. 1, 4 и 5 ст. 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, имеют равный доступ к государственной службе, а также имеют право участвовать в отправлении правосудия. Указанное право относится к разновидности политических прав граждан.

Политические права — это юридически обеспеченные меры возможного поведения, гарантирующие свободу действий граждан по участию в формировании и управлении органов государственной власти и местного самоуправления [16]. К их числу Конституция Российской Федерации также относит право на объединение (ст. 30), право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31), право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32) и др.

Основное предназначение политических прав и свобод — дать возможность человеку активно проявлять себя в общественно-политической жизни государства. Эти права играют важную роль в демократическом развитии общества и формировании правового государства: они позволяют человеку и обществу бороться за свои права, контролировать органы государственной власти, предотвращать злоупотребление служебным положением должностными лицами, выражать интересы гражданского общества [17].

Правотворческая инициатива представляет собой право граждан в установленном порядке возбуждать перед правотворческим органом вопрос о рассмотрении и возможном принятии в рамках правотворческой компетенции соответствующего органа правового акта.

Федеральный законодатель предусматривает реализацию права граждан на правотворческую инициативу на уровне осуществления государственной власти в субъектах Российской Федерации и местного самоуправления. На основании ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ) гражданам, проживающим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, может быть предоставлено право законодательной инициативы в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации [18].

В то же время федеральное законодательство не устанавливает формы реализации и правовые гарантии осуществления правотворческой инициативы граждан в правотворческих органах субъектов Российской Федерации.

Указанный пробел частично восполняется на уровне регионов, в нормативных правовых актах которых определяется субъектный состав, предмет и содержание народной правотворческой инициативы, закрепляются гарантии ее реализации и наиболее важные процедурные вопросы.

Во-первых, институт правотворческой инициативы граждан получил свое развитие в конституциях (уставах) и законах субъектов Российской Федерации. Формы и способы соответствующего регулирования существенно различаются.

В большинстве региональных конституций (уставов) правотворческая инициатива граждан устанавливается в качестве одного из способов реализации законодательной инициативы в представительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом конституционный (уставный) законодатель, как правило, не подвергает детальной регламентации непосредственно сам институт народной правотворческой инициативы. Например, в соответствии с положениями ст. 86 Конституции Республики Хакасия [19] рассмотрение проектов в Верховном Совете республики может осуществляться в порядке инициативы граждан, проживающих на территории Республики Хакасия и обладающих избирательным правом. Согласно ст. 37 Конституции Удмуртской Республики [20] право законодательной инициативы в Государственном Совете республики «принадлежит не менее чем десяти тысячам граждан, проживающим на территории Удмуртской Республики». В ст. 20 Устава Еврейской автономной области [21] право законодательной инициативы в областном Законодательном Собрании предоставляется группе граждан численностью не менее 2 тысяч человек, проживающих на территории области. Право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Омской области на основании ст. 43 Устава Омской области может реализовываться гражданами Российской Федерации, проживающими в Омской области и обладающими активным избирательным правом. Аналогичны по содержанию и способу изложения уставные нормы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры [22] (ст. 49), Мурманской области [23] (ст. 48), Новосибирской области [24] (ст. 21), Смоленской области [25] (ст. 26). Подобный способ закрепления института народной правотворческой инициативы применен в Уставе Свердловской области [26] (ст. 66 и 129), с той лишь разницей, что инициатива граждан дополнительно признается одной из форм инициирования поправок в региональный устав.

В ряде учредительных актов субъектов Российской Федерации, наряду с включением в качестве одного из способов реализации законодательной инициативы в представительном органе государственной власти, правотворческая инициатива получает дополнительную регламентацию в виде отдельных положений как одна из форм непосредственного участия граждан в управлении делами государства.

Согласно положениям ст. 36 Устава города Москвы [27] право законодательной инициативы предоставляется «гражданам, реализующим право гражданской законодательной инициативы в порядке, установленном законом города Москвы». При этом в ст. 60 Устава определяется, что жители города Москвы осуществляют власть непосредственно, в том числе используя право законодательной инициативы, которая реализуется в соответствии со ст. 65 Устава путем внесения в Московскую городскую Думу петиции с предложением о принятии, изменении или отмене закона города.

Тождественно сформулированы уставные нормы в Ярославской области [28]. В ст. 69 Устава области предоставляется право законодательной инициативы в областной Государственной Думе гражданам России в порядке осуществления народной правотворческой инициативы, а в ст. 39 закрепляется право граждан, проживающих на территории области, осуществлять народную правотворческую инициативу путем внесения проектов областных законов в законодательный (представительный) орган государственной власти Ярославской области.

В ст. 41 Устава Кировской области [29] определяется, что проживающие на территории области граждане имеют право на обращения (гражданскую инициативу). Уставные же нормы, включенные в ст. 48, закрепляют принадлежность права законодательной инициативы «гражданам Российской Федерации, зарегистрированным в органах регистрационного учета граждан на территории области при наличии подписей, собранных в порядке, преду-

смотренном законом области о референдуме».

Аналогичным способом институт правотворческой инициативы регламентируется в уставах Костромской [30] (ст. 17), Вологодской [31] (ст. 10, 34), Липецкой [32] (ст. 18, 24) областей.

Развернутое регулирование вопросов народной правотворческой инициативы осуществляется в уставах краев и областей, где в отдельных структурных частях систематизированы нормы о правовом положении человека и гражданина, о реализации гражданином его прав, о формах непосредственной демократии.

Например, в ст. 14 Устава Алтайского края [33], посвященной правам и свободам человека и гражданина в общественно-политической сфере и включенной в гл. 2 «Основы правового положения человека и гражданина в Алтайском крае», определяется, что граждане Российской Федерации на территории Алтайского края, достигшие восемнадцатилетнего возраста, вправе участвовать в краевой народной законодательной инициативе. Положения, определяющие понятие, раскрывающие содержание краевой народной законодательной инициативы и конкретизирующие порядок ее реализации, закрепляются в ст. 54 и 58, включенных в гл. 6 «Непосредственное участие населения Алтайского края в решении важных вопросов государственного значения».

В ст. 22 Устава Амурской области [34] определяется, что граждане осуществляют государственную власть в области, в том числе посредством народной правотворческой инициативы. В соответствии со ст. 60 Устава города Москвы жители города осуществляют власть непосредственно, не только участвуя в референдумах и выборах, но и используя право законодательной инициативы. Положениями ст. 54 Устава Алтайского края устанавливается, что непосредственное участие населения Алтайского края — граждан Российской Федерации в решении важных вопросов государственного значения является неотъемлемой частью народовластия в Алтайском крае, которое осуществляется также посредством краевой народной законодательной инициативы.

В конституциях и уставах большой группы субъектов Российской Федерации институт правотворческой инициативы не регулируется, например: в республиках Саха (Якутия), Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Коми, Марий Эл, Ставропольском и Хабаровском краях, Новгородской, Челябинской, Ростовской, Владимирской, Ивановской, Оренбургской, Рязанской, Саратовской, Тульской, Архангельской, Вологодской, Курганской, Новосибирской и других областях.

В отдельных субъектах Российской Федерации в развитие конституционных (уставных) положений о правотворческой инициативе действуют соответствующие региональные законы.

При этом можно отметить, что в ряде регионов приняты специальные законы, посвященные исключительно народной инициативе. Примерами являются: Уставный закон Красноярского края от 26 марта 2009 г. № 8-3074 «О краевой народной инициативе» [35]; Закон Калининградской области от 22 сентября 2003 г. № 309 «О гражданской законодательной инициативе Калининградской области» [36]; Закон Смоленской области от 30 мая 2007 г. № 44-з «О порядке осуществления законодательной инициативы гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Смоленской области» [37]; Закон Алтайского края от 11 февраля 2002 г. № 3-ЗС «О народной правотворческой инициативе в Алтайском крае» [38]; Закон Калужской области от 3 июня 1996 г. № 24 «О народной правотворческой инициативе» [39]; Закон Тамбовской области от 4 июля 2007 г. № 224-З «О законодательной инициативе граждан в Тамбовской области» [40]; Закон Томской области от 12 февраля 2007 г. № 69-ОЗ «О гражданской законодательной инициативе в Томской области» [41]; Закон города Москвы от 11 декабря 2002 г. № 64 «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» [42]; Закон Ярославской области от 7 февраля 2002 г. № 8-з «О порядке осуществления народной правотворческой инициативы» [43].

Есть примеры региональной практики урегулирования вопросов реализации народной правотворческой (законодательной) инициативы в рамках общих законов о законодательной инициативе: Закон Брянской области от 10 декабря 1997 г. № 32-З «О порядке осуществления права законодательной инициативы в Брянскую областную Думу» [44], Закон Республики Тыва от 12 июля 2004 г. № 832 ВХ-1 «О порядке реализации права законодательной инициативы» [45].

В некоторых субъектах Российской Федерации упоминание о народной правотворческой инициативе встречается в законодательстве о

правовых актах. Например, ст. 29 «Народная правотворческая инициатива» Закона Кабардино-Балкарской Республики от 3 августа 2002 г. № 52 «О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике» [46] устанавливает, что правотворческие органы обязаны поддерживать народную правотворческую инициативу — рассматривать предложения граждан, политических партий и иных общественных объединений, органов местного самоуправления о принятии (издании), об изменении или о признании утратившими силу (отмене) нормативных правовых актов.

В соответствии с ч. 1 ст. 6 Закона Калининградской области от 10 ноября 1997 г. № 38 «О правовых актах органов государственной власти Калининградской области» [47] при принятии, изменении и отмене нормативных правовых актов органов государственной власти области учитываются интересы населения, поддерживается народная правотворческая инициатива, принимаются во внимание предложения граждан, общественных объединений, органов местного самоуправления.

Часть 3 ст. 12 Закона Липецкой области от 27 марта 1997 г. № 64-ОЗ «О нормативных правовых актах Липецкой области» [48] предусматривает, что предложения о поправках к Уставу области может вносить в том числе население путем народной правотворческой инициативы.

В развитие норм конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации о народной правотворческой инициативе отдельные положения, регулирующие процедуру ее реализации, закреплены в регламентах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В большинстве регламентов устанавливается, что население является субъектом законодательной инициативы, с указанием количественного критерия, при наличии которого такая инициатива допустима.

Так, в ст. 59 регламента Верховного Совета Республики Хакасия [49] определяется, что право законодательной инициативы в Республике Хакасия принадлежит гражданам Российской Федерации, проживающим на территории Республики Хакасия, при наличии не менее 5 процентов подписей граждан, обладающих избирательным правом.

В соответствии со ст. 57.1 регламента Государственной Думы Астраханской области [50] законодательная инициатива может быть осуществлена не менее чем 1 тысячей граждан, проживающих в Астраханской области и обладающих избирательным правом.

В ч. 1 ст. 84 регламента Государственной Думы Томской области [51] право законодательной инициативы принадлежит населению области от имени не менее чем 1 процента от числа граждан, обладающих избирательным правом.

В ст. 15 регламента Законодательного собрания Еврейской автономной области [52] установлено, что законодательная инициатива в областном правотворчестве принадлежит группе граждан численностью не менее 2 тысяч человек, проживающих на территории автономной области.

Положения о народной правотворческой (законодательной) инициативе содержатся в регламентах законодательных (представительных) органов государственной власти и иных субъектов Российской Федерации [53].

В Федеральном законе № 184-ФЗ не содержится определение понятия народной правотворческой инициативы граждан. Отсутствует оно и в иных федеральных законодательных актах. В этой связи некоторые субъекты Российской Федерации предлагают собственную юридическую трактовку народной правотворческой инициативы либо в конституции (уставе), либо в законе.

Например, в ст. 58 Устава Алтайского края приводится определение краевой народной законодательной инициативы, под которой предлагается понимать «предложение обладающими активным избирательным правом гражданами Российской Федерации проекта закона Алтайского края (иного нормативного правового акта) по предметам ведения Алтайского края или совместного ведения Российской Федерации и Алтайского края для последующего его принятия на референдуме Алтайского края или принятия Алтайским краевым Советом народных депутатов».

В Уставе Волгоградской области [54] различаются понятия «гражданская инициатива» и «право законодательной инициативы граждан». В соответствии со ст. 16 под гражданской инициативой понимается право избирателя или группы избирателей на обращение к депутату Волгоградской областной Думы с предложением о принятии закона или изменении действующего закона области. Такое обращение в обязательном порядке подлежит рассмотрению депутатом и принятию в качестве поручения для реализации предложения в порядке законотворческой инициативы ли-

бо мотивированному отклонению. Согласно же положениям ст. 17 Устава области законодательной инициативой граждан признается «право определенного числа избирателей, установленного законодательством Волгоградской области, представлять Волгоградской областной Думе проекты законов, а также иные предложения для их принятия в законодательном порядке».

В большинстве конституций (уставов) субъектов Российской Федерации не закрепляется легальное определение дефиниции «правотворческая инициатива граждан», однако выделяются основные ее признаки (обращение граждан с предложением о принятии правового акта в правотворческий орган, подлежащее обязательному его рассмотрению).

Следует отметить, что в специальных законах субъектов Российской Федерации, посвященных народной правотворческой инициативе, правовая дефиниция данного института также содержится не всегда. Тем не менее, можно привести примеры законодательного установления соответствующего понятия.

В ст. 1 Закона Ярославской области «О порядке осуществления народной правотворческой инициативы»: народная правотворческая инициатива характеризуется как деятельность граждан Российской Федерации, проживающих на территории Ярославской области, по внесению проектов законов Ярославской области в Государственную Думу Ярославской области.

Уставный закон Красноярского края «О краевой народной инициативе» рассматривает краевую народную инициативу как форму участия граждан в осуществлении государственной власти края путем внесения проектов правовых актов на рассмотрение Законодательного Собрания края, Губернатора края, Правительства края гражданами Российской Федерации, проживающими на территории края, обладающими активным избирательным правом на краевых выборах в соответствии с федеральным законом (ч. 1 ст. 2).

В соответствии со ст. 2 Закона Калужской области «О народной правотворческой инициативе» народная правотворческая инициатива понимается как оформленная в соответствии с законом инициатива гражданина, группы граждан, объединений граждан, направленная на принятие законов и иных нормативных правовых актов Калужской области.

Закон Алтайского края «О народной правотворческой инициативе в Алтайском крае» содержит отдельную статью, согласно которой народная законодательная инициатива в Алтайском крае является формой непосредственного осуществления жителями Алтайского края государственной власти посредством внесения ими в Алтайский краевой Совет народных депутатов проекта закона Алтайского края или иного нормативного правового акта по предметам ведения Алтайского края или совместного ведения Российской Федерации и Алтайского края для последующего его принятия на референдуме Алтайского края или принятия краевым Советом народных депутатов (ст. 1).

В отдельных случаях в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации в общей форме определяется предмет правотворческой инициативы граждан. Как правило, в качестве предмета правотворческой инициативы выступает проект закона субъекта Российской Федерации. Например, в соответствии со ст. 69 Устава Челябинской области [55] право законодательной инициативы в региональной Государственной Думе может реализовываться в порядке осуществления народной правотворческой инициативы посредством внесения законопроектов, а также изменений и дополнений (поправок) к ним. Проекты законов и иных нормативных правовых актов в порядке краевой народной правотворческой инициативы могут вноситься в Алтайский краевой Совет согласно ст. 58 Устава Алтайского края. Подпунктом 10 ч. 1 ст. 53 Устава Иркутской области предусматривается, что проекты законов области могут быть внесены в Законодательное Собрание Иркутской области в порядке реализации народной правотворческой инициативы граждан. Такие же по содержанию нормы включены в ч. 2 ст. 60 Устава Мурманской области.

Конституции (уставы) некоторых субъектов Российской Федерации закрепляют институт правотворческой инициативы не только на региональном уровне, но и как способ инициирования муниципальных правовых актов. Так, согласно положениям ст. 108 и 127 Конституции Республики Тыва [56] предметом правотворческой инициативы граждан являются законопроекты, вносимые в Палату представителей, и проекты муниципальных правовых актов, предлагаемые для принятия органам местного самоуправления. В ст. 12 Устава Калужской области закрепляется право граждан на народную правотворческую инициативу по предметам ведения Калужской области и вопросам местного значения.

В некоторых региональных конституциях (уставах) предметом правотворческой инициативы являются как проекты законодательных актов, так и предложения по внесению изменений в конституционные (уставные) нормы. Например, в порядке народной правотворческой инициативы в соответствии со ст. 100 и 150 Конституции Республики Алтай граждане вправе инициировать как проекты республиканских законов, так и предложения по пересмотру конституции республики. Аналогичны по содержанию нормы ст. 55 и 56 Устава Краснодарского края [57], ст. 43 Устава Омской области, ст. 29 и 76 Устава Липецкой области, ст. 66 и 129 Устава Свердловской области.

Отличается подход тверского уставного законодателя в определении предмета правотворческой инициативы граждан. В Уставе Тверской области [58] закрепляется, что в порядке правотворческой инициативы могут вноситься предложения по вопросам местного значения (ст. 79 и 143), а также поправки в Устав области (ст. 187).

Согласно нормам ст. 41 Устава Кировской области [59] «граждане, проживающие на территории области, имеют право на обращения (гражданскую инициативу) в Законодательное Собрание области по вопросам, отнесенным к его ведению». Аналогичным способом очерчиваются пределы предмета правотворческой инициативы в ст. 37 Устава Орловской области. Уставный законодатель определяет, что проживающие на территории области граждане «имеют право на гражданскую инициативу в областном Совете народных депутатов, перед губернатором области, а также в органах местного самоуправления по вопросам, отнесенным к их компетенции». При этом указывается, что гражданская инициатива может иметь своей целью внесение предложений «о рассмотрении и разрешении вопросов, касающихся интересов населения, об обсуждении вопросов областного и местного значения».

Подобное содержание имеют предписания ст. 10 Устава Воронежской области, предусматривающие, что гражданская инициатива может иметь целью «внесение в органы государственной власти Воронежской области и (или) в органы местного самоуправления предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, относящихся к их полномочиям и затрагивающих интересы Воронежской области», а также ст. 9 и 10 Устава Московской области [60].

В отдельных учредительных актах субъектов Российской Федерации можно обнаружить нетрадиционный подход к определению предмета правотворческой инициативы. В качестве примера можно привести положения ст. 25 Устава Амурской области. В соответствии с ними проживающие в области граждане «могут осуществлять народную правотворческую инициативу путем выдвижения предложений для референдума области или внесения их на рассмотрение в областной Совет народных депутатов».

Представляет интерес способ регламентации предмета правотворческой инициативы в Уставе Волгоградской области. В соответствии со ст. 16 предметом гражданской инициативы являются предложения о принятии закона Волгоградской области или изменений действующего закона Волгоградской области. В ч. 1 ст. 17 Устава определяется предмет законодательной инициативы граждан в Волгоградской областной Думе, в качестве которого выступают «проекты законов, а также иные предложения для их принятия в законодательном порядке». При этом в ч. 5 ст. 17 Устава закрепляется ограничение, согласно которому «не могут быть предметом законопроектов и предложений, направленных в областную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы граждан, вопросы федерального ведения, а также положения, которые ограничивают права и свободы человека и гражданина».

В Уставе Приморского края [61] не используются понятия «народная правотворческая инициатива», «правотворческая инициатива граждан» и т. п., однако предусмотрено, что предложения о внесении изменений в Устав Приморского края могут вносить не менее 2 процентов граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории Приморского края, обладающих активным избирательным правом (п. 1 ч. 1 ст. 74). При этом право граждан вносить проекты обычных законов в Уставе Приморского края своего закрепления не нашло.

Большинство законов субъектов Российской Федерации о народной правотворческой (законодательной) инициативе устанавливают принципы ее реализации.

В ст. 3 Закона Ярославской области «О порядке осуществления народной правотворческой инициативы» определено, что участие граждан Российской Федерации, проживающих на территории Ярославской области, в осуществлении народной правотворческой инициативы является свободным и добро-

вольным; никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принуждения его к участию или неучастию в осуществлении народной правотворческой инициативы.

В соответствии со ст. 1 Закона города Москвы «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» право на реализацию гражданской законодательной инициативы принадлежит жителям города Москвы — гражданам Российской Федерации, имеющим место жительства в городе Москве независимо от сроков проживания, места рождения и национальности и обладающим избирательным правом. Аналогичный принцип закреплен в ч. 1 ст. 1 Закона Томской области «О гражданской законодательной инициативе в Томской области», а также в ч. 1 ст. 1 Закона Калининградской области «О гражданской законодательной инициативе Калининградской области».

В Уставном законе Красноярского края «О краевой народной инициативе» содержится отдельная статья, устанавливающая в качестве принципов краевой народной инициативы добровольность, свободу, недопустимость оказания воздействия на гражданина с целью принуждения его к участию или неучастию в осуществлении краевой народной инициативы (ст. 3). Сходные принципы закреплены в ч. 3 ст. 1 Закона Тамбовской области «О законодательной инициативе граждан в Тамбовской области».

Более детально общие принципы народной правотворческой инициативы регламентируются в ст. 4 Закона Алтайского края «О народной правотворческой инициативе в Алтайском крае», в которой устанавливается, что граждане участвуют в осуществлении народной законодательной инициативы непосредственно и лично. Кроме того, согласно ч. 2 указанной статьи участие граждан в осуществлении народной законодательной инициативы является свободным, добровольным и равным. Какие-либо прямые или косвенные ограничения их прав в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств не допускаются.

В большинстве же субъектов Российской Федерации принципы народной правотворческой инициативы законом не устанавливаются.

Правотворческая инициатива граждан может реализовываться *в различных организационных формах:* посредством проведения общего собрания граждан, иного публичного массового мероприятия (например, митинга, пикетирования), на котором правотворческая инициатива поддерживается группой граждан установленной численности, а также путем проведения сбора подписей граждан в поддержку правотворческой инициативы.

Как правило, конкретизация организационных форм реализации правотворческой инициативы граждан осуществляется в текущем законодательстве (обычных законах) субъектов Российской Федерации. Тем не менее, конституционные (уставные) нормы отдельных регионов сконструированы таким образом, что предопределяют общие начала и закрепляют основные требования (установления), в соответствии с которыми гражданами может осуществляться правотворческая инициатива. Например, в ст. 86 Конституции Республики Хакасия в качестве условия реализации правотворческой инициативы указывается наличие подписей граждан. Аналогичные требования сформулированы в ст. 49 Устава Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, ст. 48 Устава Кировской области, ст. 17 Устава Костромской области, ст. 43 Устава Омской области, ст. 21 Устава Пензенской области.

В городе федерального значения Москве гражданская законодательная инициатива осуществляется посредством внесения в Московскую городскую Думу петиции (ст. 65 Устава города Москвы).

В соответствии с требованиями ч. 1 ст. 55 Устава Краснодарского края правотворческая инициатива может быть реализована гражданами путем подписания «надлежащим образом коллективного обращения». На подписание подписных листов в качестве способа реализации народной правотворческой инициативы указывает ст. 49 Устава Томской области. Сбор подписей для осуществления народной правотворческой инициативы проводится в поддержку оформленного в соответствии с законодательством проекта на основании ч. 3 ст. 29 Устава Амурской области. В ч. 2 ст. 17 Устава Волгоградской области закрепляется, что «право законодательной инициативы граждан осуществляется посредством сбора подписей инициативной группой с последующей передачей необходимых документов в областную Думу».

Уставом Алтайского края определяются особые требования к процедуре возбуждения и реализации правотворческой инициативы

граждан. В соответствии с ч. 3 ст. 58 Устава ходатайство о возбуждении процедуры краевой народной законодательной инициативы реализуется посредством обращения граждан в Алтайский краевой Совет с требованием при наличии не менее 300 подписей избирателей. Сама же народная законодательная инициатива считается «успешно осуществленной в случае поддержки ее избирателями Алтайского края в количестве не менее одного процента общего их числа».

В законах субъектов Российской Федерации наиболее часто в качестве форм реализации народной правотворческой инициативы устанавливается внесение в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации проектов нормативных правовых актов (Ярославская, Томская, Брянская, Калининградская, Смоленская области, Республика Тыва и др.). При этом виды проектов нормативных правовых актов, устанавливаемые соответствующими региональными законами, отличаются незначительно. Преимущественно виды проектов, вносимые в порядке реализации народной инициативы, совпадают с видами проектов, вносимых в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации при реализации законодательной инициативы иными субъектами.

Интересным представляется законодательный опыт Красноярского края. В ч. 1 ст. 4 Уставного закона содержится общая формулировка относительно видов проектов законов края, допустимых для внесения в порядке краевой народной инициативы. Методом исключения эта формулировка уточняется закреплением перечня проектов краевых законов, которые не могут быть внесены в порядке народной инициативы.

К ним отнесены: проекты законов края о краевом бюджете, внесении изменений в закон края о краевом бюджете и об утверждении отчета об исполнении краевого бюджета; проекты законов края о бюджете Красноярского краевого фонда обязательного медицинского страхования, внесении изменений в закон края о бюджете Красноярского краевого фонда обязательного медицинского страхования и об утверждении отчета об исполнении бюджета Красноярского краевого фонда обязательного медицинского страхования; проекты законов края об утверждении программы социально-экономического развития края; проекты законов края о введении, установлении, изменении и отмене налогов и сборов, а также освобождении от их уплаты; проекты законов края об административно-территориальном устройстве края либо о его изменении. Помимо проектов законов, ч. 2 и 3 указанной статьи краевого закона предусматривается возможность внесения в порядке краевой народной инициативы проектов указов Губернатора края и проектов постановлений Правительства края, носящих нормативно-правовой характер.

Изложенное выше позволяет сделать вывод о высокой степени значимости института народной правотворческой инициативы как одного из институтов непосредственной демократии в становлении и развитии активной гражданской позиции граждан Российской Федерации при участии в управлении делами государства и его субъектов. При этом народная правотворческая инициатива может стать реальным и действенным механизмом последовательного совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем реализация исследуемой формы непосредственной демократии требует качественной правовой регламентации в соответствующих законах субъектов Российской Федерации.

С учетом анализа опыта правового регулирования порядка реализации правотворческой инициативы в субъектах Российской Федерации, авторы полагают, что при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о народной правотворческой инициативе граждан необходимо учесть следующее.

1. Под народной правотворческой инициативой граждан по принятию нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации предлагается понимать инициирование гражданами проектов нормативных правовых актов и их внесение на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

2. Структура закона субъекта Российской Федерации должна быть построена на логическом сочетании материальных и процедурных положений, поскольку реализация народной правотворческой инициативы является процессом, характеризующимся последовательным совершением ряда юридически значимых действий.

3. В законе необходимо закрепить не только дефиницию, но и принципы реализации народной правотворческой инициативы. В качестве таковых можно рассматривать принципы законности, гласности, добровольности, сво-

боды выражения мнений, свободы обсуждения и непосредственного участия граждан в управлении делами субъекта Российской Федерации и т. п.

4. В законе необходимо определить виды нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, которые могут являться предметом народной правотворческой инициативы.

Так, правотворческая инициатива граждан по принятию нормативных правовых актов может быть реализована путем внесения в соответствующий орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

1) проекта нормативного правового акта субъекта Российской Федерации;

2) проекта нормативного правового акта субъекта Российской Федерации о внесении изменений и дополнений в действующие правовые акты субъекта Российской Федерации либо о признании этих нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации утратившими силу;

3) поправок к проекту нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, находящемуся на рассмотрении соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

5. В законе следует определить государственные структуры, в которые в порядке реализации народной правотворческой инициативы граждане могут вносить проекты нормативных правовых актов. Например, в Иркутской области — это Законодательное Собрание Иркутской области и Губернатор Иркутской области.

6. В законе необходимо определить государственный орган ответственный за реализацию народной правотворческой инициативы как процедуры (выдача свидетельства о регистрации инициативной группы, подведение итогов по сбору подписей граждан в поддержку народной правотворческой инициативы и т. д.). Представляется целесообразным передать указанные функции избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Такой подход позволит в полной мере обеспечить объективность при подведении итогов при принятии итогового решения.

7. В законе также должны быть четко урегулированы вопросы, связанные с организацией процедуры народной правотворческой инициативы граждан, определением статуса (прав, обязанностей) инициативной группы граждан, установлением форм выражения гражданами поддержки народной правотворческой инициативы, оформлением и представлением итоговых документов по реализации народной правотворческой инициативы граждан и рассмотрением проектов нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, внесенных в порядке народной правотворческой инициативы граждан.

---

1. См.: *Хевсаков В.В.* Субъекты непосредственной демократии в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 53—73; *Руденко В.Н.* Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 147—403.

2. См.: Конституционное право государств Европы / отв. ред. Д.А. Ковачев. М., 2005.

3. См.: *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. для вузов. М., 2008; *Руденко В.Н.* Указ. соч. С. 432.

4. См.: *Руденко В.Н.* Указ. соч. С. 426, 430.

5. См., например: *Руденко В.Н.* Указ соч. С. 112; *Гунель М.* Введение в публичное право. М., 1995. С. 97—99; *Нудненко Л.А.* Теория демократии. М., 2001. С. 92—94.

6. См.: *Руденко В.Н.* Указ. соч. С. 222—223.

7. URL: http://constitution.garant.ru /DOC_3864829.htm/

8. См.: *Руденко В.Н.* Указ. соч. С. 224—239.

9. Там же. С. 224—227.

10. Там же. С. 233.

11. Конституция Латвийской Республики от 15 февраля 1922 г. // Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 2. М., 2001. С. 308—316.

12. См.: *Руденко В.Н.* Указ. соч. С. 234.

13. URL: http://pravoznavec.com.ua/books/280/20792/17/

14. URL: http://www.constitution.garant.ru /DOC_3864883.htm

15. См.: Рос. газ. 1993. 25 дек.

16. *Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю.* Права и свободы человека. Трактовка свободы как важнейшего принципа права // Адвокат. 2006. № 7. С. 82.

17. См.: Конституционное право России : учебник / под ред. А.Е. Постникова. М., 2008. С. 158—159.
18. СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.
19. Конституция Республики Хакасия от 25 мая 1995 г. // Вестник Хакасии. 1995. № 25.
20. Конституция Удмуртской Республики от 7 декабря 1994 г. // Известия Удмуртской Республики. 1994. 21 дек.
21. Устав Еврейской автономной области от 8 октября 1997 г. // Биробиджанская звезда. 1997. 20 нояб.
22. Устав Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 26 апреля 2005 г. // Новости Югры. 2005. 26 апр.
23. Устав Мурманской области от 26 ноября 1997 г. // Мурманские вести. 1997. 6 дек.
24. Устав Новосибирской области от 18 апреля 2005 г. // Сов. Сибирь. 2005. 29 апр.
25. Устав Смоленской области от 15 мая 2001 г. // Рабочий путь. 2001. 24 мая.
26. Устав Свердловской области от 5 декабря 1994 г. // Областная газета. 1994. 16 дек.
27. Устав города Москвы от 28 июня 1995 г. // Ведомости Московской городской думы. 2001. № 8, ст. 130.
28. Устав Ярославской области от 23 мая 2005 г. // Золотое кольцо. 1995. 28 июля.
29. Устав Кировской области от 27 марта 1996 г. // Вятский край. 1996. 9 апр.
30. Устав Костромской области от 24 апреля 2008 г. // СП — нормативные документы. 2008. 30 апр.
31. Устав Вологодской области от 3 октября 2001 г. // Красный Север. 2001. 23 окт.
32. Устав Липецкой области от 9 апреля 2003 г. // Липецкая газета. 2003. 17 апр.
33. Устав Алтайского края от 5 июня 1995 г. // Алтайская правда. 1999. 22 окт.
34. Устав Амурской области от 13 декабря 1995 г. // Амурская область. 1995. 20 дек.
35. Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2009. № 18 (314).
36. Рос. газ. (Запад России). 2003. № 200.
37. Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2007. № 5, ч. 1, ст. 166.
38. Сборник законодательства Алтайского края. 2002. № 70. С. 14.
39. Весть. 1996. № 123.
40. Тамбовская жизнь. 2007. № 266—271 (24127—24132).
41. Собрание законодательства Томской области. 2007. № 2 (19).
42. Ведомости Московской городской Думы. 2003. № 2, ст. 340.
43. Губернские вести. 2002. № 11.
44. Брянские известия. 1997. № 243.
45. Тувинская правда. 2004. 20 июля.
46. Кабардино-Балкарская правда. 2002. 9 авг.
47. Калининградская правда. 1997. 3 дек.
48. Липецкая газета. 1997. 5 апр.
49. Утв. постановлением Верховного Совета Республики Хакасия от 29 октября 1997 г. № 83-5 (в ред. от 26 ноября 2008 № 1116-33). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
50. Утв. постановлением Государственной Думы Астраханской области от 10 марта 2006 г. № 44/2 (в ред. от 22 мая 2008 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
51. Утв. постановлением Государственной Думы Томской области от 22 ноября 2001 г. № 1084 (в ред. от 26 ноября 2008 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
52. Утв. постановлением Законодательного собрания Еврейской автономной области от 5 октября 2006 г. № 356 (в ред. от 28 января 2009 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
53. См.: Регламент Законодательной палаты Великого Хурала Республики Тыва, утв. постановлением Законодательной палаты Великого Хурала Республики Тыва от 6 апреля 2007 г. № 1 ЗП-2 (в ред. от 16 декабря 2008 г.), Регламент Калининградской областной Думы, утв. постановлением Калининградской областной Думы от 20 апреля 2006 г. № 26, Регламент Тамбовской областной Думы, утв. постановлением Тамбовской областной Думы от 29 сентября 2006 г. № 287 (в ред. от 25 ноября 2008 г.), Регламент Алтайского краевого Законодательного собрания, утв. постановлением Алтайского краевого Совета народных депутатов от 9 января 2001 г. № 7 (в ред. от 23 декабря 2008 г.) (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
54. Устав Волгоградской области от 17 июля 1996 г. // Волгоградская правда. 1996. 1 авг.
55. Южноуральская панорама. 2006. 16 июня.
56. Конституция Республики Тыва от 6 мая 2001 г. // Тувинская правда. 2001. 15 мая.
57. Кубанские новости. 1993. 10 нояб.
58. Тверские ведомости. 1998. 4—10 дек.
59. Устав Кировской области от 27 марта 1996 г. // Вятский край. 1996. 9 апр.
60. Устав Московской области от 11 декабря 1996 г. // Подмосковные известия. 1996. 18 дек.
61. Устав Приморского края от 6 октября 1995 г. // Владивосток. 1995. Сентябрь.

Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук
Е.И. Старовойтова

Обзор нормативных правовых актов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, принятых в течение 9 месяцев 2010 г. в сфере противодействия коррупции

В течение 9 месяцев 2010 г. муниципальными образованиями субъектов Российской Федерации приняты нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции по нескольким направлениям.

1. Комплексное регулирование мер по противодействию коррупции. В муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации приняты комплексные муниципальные нормативные правовые акты, устанавливающие меры по противодействию коррупции. Так, решениями Советов депутатов муниципальных образований утверждаются положения о мерах по противодействию коррупции на территории муниципальных образований. В качестве примера можно привести города Красноярск, Ачинск Красноярского края, Черногорск Республики Хакасия.

В соответствии с Положением о мерах по противодействию коррупции в городе Красноярске [1] противодействие коррупции на территории города осуществляется путем разработки и реализации муниципальной целевой антикоррупционной программы, создания совещательного органа по противодействию коррупции, проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов города (их проектов) и антикоррупционного мониторинга, применения иных мер противодействия коррупции, предусмотренных законодательством. Финансовое обеспечение реализации мер по противодействию коррупции осуществляется за счет средств бюджета города.

Положением о противодействии коррупции в городе Ачинске [2] предусмотрено, что мерами по противодействию коррупции в городе являются: разработка и реализация муниципальных антикоррупционных программ; антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов; внедрение административных регламентов оказания услуг органами местного самоуправления; депутатский и общественный контроль индивидуальных правовых актов, принятых в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в областях наибольшего коррупционного риска; иные меры, предусмотренные законодательством.

В городе Черногорске Республики Хакасия принято решение Совета депутатов об утверждении Положения, в котором определяется система мер по противодействию коррупции в муниципальном образовании и порядок их реализации [3]. Согласно положению противодействие коррупции на территории города осуществляется путем: разработки и реализации муниципальной целевой антикоррупционной программы; создания совещательного органа по противодействию коррупции; проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов города (их проектов); разработки административных регламентов исполнения муниципальных функций и предоставления муниципальных услуг органами местного самоуправления; применения иных мер противодействия коррупции, предусмотренных действующим законодательством.

Муниципальная целевая антикоррупционная программа разрабатывается администрацией города и представляет собой комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на профилактику коррупции, борьбу с ней, а также на минимизацию и (или) ликвидацию последствий коррупционных правонарушений.

Положением установлено, что комиссия при главе города по противодействию коррупции является межведомственным координационным и совещательным органом, образованным в целях оказания содействия главе города в определении приоритетных направлений в сфере противодействия коррупции и рекомендаций, направленных на повышение эффективности работы по противодействию коррупции, координации деятельности органов городского самоуправления, муниципальных органов, муниципальных предприятий и учреждений.

2. Создание специального органа, в полномочия которого входит противодействие коррупции. В городе Благовещенске Амурской области создан совет при мэре города по противодействию коррупции [4]. Совет является совещательным органом, образованным в целях обеспечения условий для осуществления мэром города его полномочий по реализации антикоррупционной политики на территории города.

Задачами совета являются: подготовка предложений мэру города, касающихся выработки и реализации мер в области противодействия коррупции; координация деятельности администрации города по реализации мер в области противодействия коррупции; взаимодействие с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти Амурской области, средствами массовой информации, организациями, в том числе общественными объединениями, участвующими в реализации антикоррупционной политики, по вопросам противодействия коррупции; рассмотрение обращений, содержащих информацию о возможном проявлении коррупции в администрации города; повышение эффективности реализации антикоррупционных мероприятий; содействие формированию системы антикоррупционной пропаганды и антикоррупционного мировоззрения, а также гражданским инициативам, направленным на противодействие коррупции.

Предусматривается, что совет разрабатывает предложения по реализации приоритетных направлений антикоррупционной политики в городе, дает рекомендации администрации по разработке и реализации антикоррупционных планов, программ, мероприятий, разрабатывает предложения по координации деятельности администрации города в сфере обеспечения противодействия коррупции, осуществляет оценку эффективности реализации принятых администрацией города решений по вопросам противодействия коррупции и др. Кроме этого, совет содействует осуществлению общественного контроля за реализацией антикоррупционной политики в городе и участвует в подготовке проектов муниципальных правовых актов по вопросам противодействия коррупции.

3. Установление специальных мер противодействия коррупции. Примером установления специальных мер противодействия коррупции является организация системы «Телефон доверия». Так, в соответствии с Положением о порядке работы системы «Телефон доверия» по фактам коррупционной направленности, утвержденным постановлением администрации Дубенского муниципального района Республики Мордовия [5], «Телефон доверия» представляет собой комплекс организационных мероприятий и технических средств, обеспечивающих возможность гражданам (организациям) обращаться в администрацию Дубенского муниципального района по телефону с заявлениями о фактах коррупции. Функции по координации работы «Телефона доверия» осуществляет комиссия по соблюдению требований к служебному поведению администрации Дубенского муниципального района. Среди основных целей работы системы «Телефон доверия» названы: вовлечение гражданского общества в реализацию антикоррупционной политики; содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупционных проявлений и борьбу с коррупцией; формирование нетерпимости по отношению к коррупционным проявлениям; создание условий для выявления фактов коррупционных проявлений.

Основными задачами работы системы «Телефон доверия» являются: обеспечение оперативного приема, учета и рассмотрения сообщений граждан (организаций), поступивших по «Телефону доверия»; обработка и направление сообщений для рассмотрения и принятия мер в Комиссию по соблюдению требований к служебному поведению; анализ сообщений граждан (организаций), поступивших по «Телефону доверия», их учет при разработке и реализации антикоррупционных мероприятий.

Согласно порядку работы «Телефона доверия» информация о функционировании системы доводится до сведения граждан через сред-

ства массовой информации. Для сбора и обработки поступающих на «Телефон доверия» сведений используется телефонный аппарат, расположенный непосредственно в приемной главы администрации Дубенского муниципального района. Прием заявлений граждан по «Телефону доверия» осуществляется в рабочие дни с 8 до 13 часов, с 14 до 17 часов.

Учет, регистрация, предварительная обработка и контроль за поступающими на «Телефон доверия» сообщениями осуществляется уполномоченным специалистом администрации муниципального района, назначенным главой администрации. Для учета и регистрации сообщений по «Телефону доверия» ведется журнал, в который должны быть внесены порядковый номер поступившего сообщения, дата регистрации, фамилия, инициалы сотрудника, принявшего сообщение, данные гражданина, сообщившего о фактах коррупционной направленности, суть вопроса, результаты принятия сообщения.

К специальным мерам противодействия коррупции можно отнести и методику оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков. Так, Методика оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков утверждена в Княжпогостском муниципальном районе Республики Коми [6]. Методика применяется при оценке эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в администрации муниципального района. Методикой предусмотрены следующие факторы, требующие оценки: разработка и принятие администрацией муниципального района правовых актов, направленных на противодействие коррупции в администрации; разработка и принятие территориального, ведомственного плана противодействия коррупции; создание в администрации муниципального района комиссии (совета или иного координирующего органа) по противодействию коррупции; разработка и реализация плана работы комиссии (совета) по противодействию коррупции; создание в администрации муниципального района комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; организация проверки достоверности и полноты представляемых муниципальными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения связанных с муниципальной службой ограничений; разработка типовых правил, служебных регламентов, нормативов выполнения своих служебных обязанностей лицами, замещающими должности муниципальной службы в администрации района; организация учебы и правового антикоррупционного просвещения для лиц, замещающих должности муниципальной службы в администрации муниципального района; организация и осуществление в администрации муниципального района экспертизы на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов; разработка и применение в администрации района методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков и др.

4. Установление порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов. Нормативными правовыми актами муниципальных образований может быть установлено как комплексное регулирование осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) всех органов местного самоуправления [7], так и порядка проведения антикорруционной экспертизы нормативных актов отдельного органа местного самоуправления [8].

В муниципальных нормативных правовых актах, как правило, определяются акты, подлежащие антикоррупционной экспертизе, к которым относят:

1) решения органа местного самоуправления и их проекты [9];

2) проекты нормативных правовых актов органов местного самоуправления [10];

3) нормативно-правовые акты и их проекты, регулирующие правоотношения в сферах и полномочиях с повышенным риском коррупции [11];

4) проекты решений представительного органа, если в его текст вносятся изменения, поступают поправки [12];

5) нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов: затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина; регламентирующие полномочия органов местного самоуправления; являющиеся административными регламентами органов местного управления по исполнению государственных функций и оказанию государственных услуг; касающиеся размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ,

оказание услуг для муниципальных нужд; касающиеся вопросов управления и распоряжения муниципальной собственностью, в том числе вопросов аренды и приватизации этих объектов; регламентирующие вопросы муниципальной службы; имеющие межведомственный характер; связанные с предоставлением средств бюджета муниципального района; касающиеся бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства [13].

В городском округе Холмский Сахалинской области принято Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Собрания муниципального образования «Холмский городской округ» [14], которым определено, что антикоррупционная экспертиза проводится также в отношении нормативных правовых актов (решений) и проектов нормативных правовых актов (решений), устанавливающих правовой статус муниципальных учреждений, регламентирующих контрольные полномочия Собрания, программ и планов социального и экономического развития городского округа, инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, программ развития систем коммунальной инфраструктуры на территории городского округа.

В городе Калининграде Положением о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов окружного Совета депутатов города Калининграда и их проектов [15] установлено, что обязательной антикоррупционной экспертизе подлежат нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов по вопросам защиты прав и свобод граждан, управления муниципальной собственностью муниципального образования городской округ, предоставления мер поддержки, бюджетных правоотношений, муниципальной службы в городском округе, а также правового положения органов местного самоуправления городского округа и лиц, замещающих муниципальные должности. Кроме того, положением определены основания для проведения антикоррупционной экспертизы ранее принятых правовых актов по следующим вопросам: обращения постоянных комиссий представительного органа, депутатов представительного органа, а также результаты рассмотрения заключений независимой экспертизы, проведенной общественными организациями и гражданами по указанным правовым актам, содержащие информацию о возможной коррупциогенности данного правового акта. При этом экспертиза отмененных или признанных утратившими силу правовых актов не проводится.

Некоторыми муниципальными нормативными правовыми актами устанавливаются ограничения для проведения антикоррупционной экспертизы для ранее принятых нормативных правовых актов. Так, в городском округе Нальчик Кабардино-Балкарской Республики Порядком проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [16] установлено, что основаниями для проведения антикоррупционной экспертизы ранее принятых нормативных правовых актов являются обращения постоянных комиссий Совета, депутатов Совета, а также результаты рассмотрения заключений независимой экспертизы, проведенной общественными организациями и гражданами по указанным нормативным правовым актам, содержащие информацию о возможной коррупциогенности данного нормативного правового акта.

Муниципальными нормативными правовыми актами могут быть определены акты, в отношении которых антикоррупционная экспертиза не проводится. К таким актам относятся:

а) нормативные правовые акты, в отношении которых уже проводилась антикоррупционная экспертиза, если в дальнейшем в эти нормативные правовые акты не вносились изменения [17];

б) отмененные или признанные утратившими силу правовые акты, а также правовые акты, в отношении которых уполномоченным органом (лицом) проводилась антикоррупционная экспертиза, если в дальнейшем в эти акты не вносились изменения [18].

Муниципальными нормативными правовыми актами может быть установлено по решению какого органа проводится антикоррупционная экспертиза. В городе Нижнем Новгороде на основании Порядка проведения антикоррупционной экспертизы [19] антикоррупционная экспертиза проводится по решению представительного органа города, главы города или главы местной администрации города. Решение о проведении антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов принимается соответственно представительным органом города, главой города, главой администрации города по инициативе

депутатов представительного органа города, по собственной инициативе главы города, главы администрации города или по инициативе руководителей структурных подразделений, территориальных органов администрации города, руководителей структурных подразделений аппарата представительного органа города. При этом может быть принято решение об отказе в проведении антикоррупционной экспертизы. Данное решение принимается в случае, если инициатива о проведении экспертизы является немотивированной.

Кроме того, муниципальными нормативными правовыми актами определены различные субъекты, имеющие право проводить антикоррупционную экспертизу. К данным субъектам относятся:

а) структурное подразделение органа местного самоуправления. Так, в городе Клинцы Брянской области в соответствии с Порядком проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Клинцовской городской администрации [20] антикоррупционная экспертиза проекта нормативного правового акта городской администрации проводится юридической службой на этапе его согласования при проведении правовой экспертизы. В городе Череповце Вологодской области на основании Порядка проведения антикоррупционной экспертизы [21] антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов (проектов) осуществляется правовым управлением мэрии одновременно с проведением правовой экспертизы в сроки, установленные регламентом мэрии города. В городском округе Холмский Сахалинской области согласно Положению о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Собрания муниципального образования «Холмский городской округ» антикоррупционная экспертиза принятых Собранием нормативных правовых актов (решений) и проектов нормативных правовых актов (решений) проводится отделом правового обеспечения Собрания;

б) специально созданный орган (например, рабочая группа, комиссия). Так, в муниципальном районе «Ижемский» Республики Коми установлено, что с целью проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов председателем Совета муниципального района организуется рабочая группа в количестве пяти человек. В состав рабочей группы не могут входить лица, принимавшие участие в разработке проекта муниципального правового акта. Рабочая группа осуществляет проведение антикоррупционной экспертизы, готовит заключения по результатам проведения антикоррупционной экспертизы, вносит рекомендации по устранению коррупционных факторов, относящихся к правовым актам и их проектам. Антикоррупционная экспертиза проводится рабочей группой в соответствии с методикой, определенной Правительством Российской Федерации [22].

В городском округе Нальчик Кабардино-Балкарской Республики экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов проводится комиссией. Экспертиза оформляется в виде заключений в сроки, установленные Порядком проведения антикоррупционной экспертизы;

в) должностное лицо или муниципальный служащий, уполномоченные на проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов. В городе Юрге Кемеровской области, в соответствии с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов исполнительного органа муниципального образования «Юргинский городской округ», антикоррупционная экспертиза проводится специалистами структурных подразделений администрации города, в должностные обязанности которых входит ее проведение при разработке проектов правовых актов. В Вышкинском муниципальном районе Вологодской области антикоррупционная экспертиза проводится администрацией муниципального района. Главой муниципального района определяется структурное подразделение администрации, должностное лицо или муниципальный служащий, уполномоченные на ее проведение [23].

В муниципальных нормативных правовых актах могут быть указаны иные субъекты проведения антикоррупционной экспертизы. Так, в городском округе Лобня Московской области анализ коррупциогенности нормативных правовых актов проводится разработчиками проекта нормативных правовых актов непосредственно в процессе его разработки. Проекты нормативных правовых актов передаются в правовой отдел администрации города с приложением пояснительной записки и всех документов, в соответствии с которыми или во исполнение которых они подготовлены [24].

В Дмитровском муниципальном районе

Московской области антикоррупционная экспертиза проектов муниципальных нормативных правовых актов проводится должностным лицом администрации муниципального района, обладающим соответствующей компетенцией, назначенным распоряжением главы муниципального района. Антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов осуществляется комиссией муниципального района по поручению главы муниципального района, по обращению депутатов Совета депутатов муниципального района, физических или юридических лиц, органов прокуратуры о необходимости проведения такой экспертизы.

В Можайском муниципальном районе Томской области [25] определено, что субъектами проведения экспертизы на коррупциогенность являются: глава муниципального района, Совет депутатов муниципального района и контрольно-ревизионная комиссия муниципального района — разработчики проектов правовых актов, а также городская прокуратура.

Муниципальными нормативными правовыми актами, как правило, устанавливается, что антикоррупционная экспертиза проводится в соответствии с Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации [26].

Некоторыми муниципальными нормативными правовыми актами определены коррупциогенные факторы. Так, Порядком проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов городского округа Нальчик Кабардино-Балкарской Республики определено, что коррупциогенные факторы — это положения нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции. При этом коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

а) широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества — наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

Подобное правовое регулирование осуществляется в Томском муниципальном районе Томской области в соответствии с положением «О проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) администрации Томского района» [27]. Согласно положению коррупциогенными факторами являются: широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле «вправе»; выборочное изменение объема прав; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; принятие нормативного правового акта за пределами компетенции; заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий; отсутствие или неполнота административных процедур; отказ от конкурсных (аукционных) процедур.

Муниципальными нормативными правовыми актами устанавливается срок проведения антикоррупционной экспертизы. Так, некоторыми муниципальными нормативными правовыми актами определено, что антикоррупционная экспертиза проводится в течение десяти дней с момента поступления нормативного правового акта [28]. В Ижемском муниципальном районе Республики Коми она проводится в срок до 15 рабочих дней со дня

его поступления на экспертизу. В Томском муниципальном районе Томской области антикоррупционная экспертиза проекта нормативного правового акта проводится в четырнадцатидневный срок со дня его поступления, а экспертиза нормативного правового акта — в тридцатидневный срок с момента его издания. В Новомичуринском городском поселении Рязанской области антикоррупционная экспертиза постановлений проводится в течение пяти рабочих дней со дня дачи поручения, но не позднее трех рабочих дней со дня поступления постановления в юридический сектор администрации [29]. В городе Юрге Кемеровской области Правилами проведения антикоррупционной экспертизы установлено, что антикоррупционная экспертиза проекта правового акта проводится в срок до пяти рабочих дней со дня его поступления в уполномоченный орган (лицу) на экспертизу. Указанный срок может быть продлен главой администрации, но не более чем на три дня, по согласованию с органом или должностным лицом, направившим проект документа на экспертизу. Антикоррупционная экспертиза действующего правового акта проводится в срок до 15 дней со дня его поступления в уполномоченный орган (лицу).

Муниципальными нормативными правовыми актами устанавливается, что результаты антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении. Если муниципальный нормативный правовой акт (проект) не содержит коррупциогенных факторов, то в заключении по результатам антикоррупционной экспертизы должно быть указано, что коррупциогенные факторы в рассмотренном муниципальном нормативном правовом акте (проекте) отсутствуют [30].

По результатам антикоррупционной экспертизы действующих правовых актов составляется письменное заключение, в котором отражаются следующие сведения:

а) основание для проведения антикоррупционной экспертизы;

б) реквизиты правовых актов (наименование вида документа, дата, регистрационный номер и заголовок);

в) перечень выявленных коррупциогенных факторов с указанием их признаков и соответствующих пунктов (подпунктов) правовых актов, в которых эти факторы выявлены, либо информация об отсутствии коррупциогенных факторов;

г) предложения по устранению выявленных коррупциогенных факторов [31].

В городе Череповце Вологодской области Порядком проведения антикоррупционной экспертизы установлено, что заключение по результатам антикоррупционной экспертизы муниципального нормативного правового акта (проекта) должно содержать:

а) перечень норм муниципального нормативного правового акта (проекта), в которых обнаружены коррупциогенные факторы;

б) описание обнаруженных в нормах муниципального нормативного правового акта (проекта) коррупциогенных факторов;

в) способы устранения обнаруженных коррупциогенных факторов и (или) рекомендации по устранению (корректированию) содержащих их норм.

Некоторыми нормативными правовыми актами установлено содержание вводной, описательной части заключения и выводов. Так, в городе Черногорске Республики Хакасия на основании Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [32] вводная часть должна содержать: наименование нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, проходящего экспертизу; сроки и место проведения экспертизы; данные о лицах, проводивших экспертизу; основание для проведения экспертизы. Описательная часть заключения составляется по одной из следующих форм: в форме последовательного изложения норм, содержащих коррупциогенные факторы (с их описанием и рекомендациями по устранению), в порядке расположения этих норм в нормативном правовом акте или проекте нормативного правового акта. При этом для каждой нормы указываются все выявленные в ней типичные коррупциогенные факторы и рекомендации по их устранению; в форме последовательного перечня типичных коррупциогенных факторов, содержащихся в нормах нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта. При этом после указания содержащегося в нормативном правовом акте или проекте нормативного правового акта коррупциогенного фактора приводятся все нормы, в которых он содержится, с описанием его проявления в каждой из этих норм (или в нескольких аналогичных нормах) и рекомендации по устранению коррупциогенного фактора для каждой из норм, нескольких или всех содержащих его норм. При этом заключение по результатам антикоррупционной экспертизы: а) не может содержать

утверждение о намеренном включении в проект муниципального правового акта коррупциогенных факторов; б) не предполагает выявление существующих или возможных коррупционных схем, в которых используются или могут использоваться коррупциогенные факторы; в) не предполагает оценку объема коррупционных последствий.

В Койгородском муниципальном районе Республики Коми Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов [33] установлено, что вводная часть должна содержать: дату и место подготовки заключения, данные о проводящих экспертизу лицах; основание для проведения экспертизы; наименование нормативно-правового акта или его проекта, проходящего экспертизу. Описательная часть заключения составляется по одной из следующих форм:

а) в форме последовательного изложения норм, содержащих коррупциогенные факторы (с описанием и рекомендациями по их устранению), в порядке расположения этих норм в нормативно-правовом акте или его проекте;

б) в форме последовательного перечня коррупциогенных факторов, содержащихся в нормах нормативно-правового акта или его проекта.

Заключение может содержать указания на наличие (отсутствие) в анализируемом нормативном правовом акте или его проекте превентивных антикоррупционных норм. Выводы по результатам экспертизы должны соответствовать исследовательской части заключения.

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы муниципального нормативного правового акта (проекта) носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органами местного самоуправления.

Отдельно следует отметить, что муниципальными нормативными правовыми актами регламентируются случаи, когда разработчик проекта муниципального нормативного правового акта не согласен с представленными замечаниями.

Так, в Койгородском муниципальном районе Республики Коми Правилами проведения антикоррупционной экспертизы установлено, что в случае возникновения разногласий при согласовании проекта нормативно-правового акта о наличии в нем коррупциогенных факторов решение данного вопроса возлагается на комиссию по противодействию коррупции при главе муниципального района.

В Вышкинском муниципальном районе Вологодской области в соответствии с Порядком проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов в случае несогласия органа местного самоуправления или структурного подразделения администрации района с результатами антикоррупционной экспертизы, свидетельствующими о наличии в проекте правового акта, разрабатываемого указанным органом местного самоуправления или структурным подразделением администрации района, положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, разработчик в десятидневный срок направляет указанный проект в межведомственную комиссию для рассмотрения проекта правового акта и экспертного заключения. К указанным документам разработчик прилагает подписанную руководителем разработчика пояснительную записку с мотивированным обоснованием своего несогласия с выводами, содержащимися в экспертном заключении.

Межведомственная комиссия в течение месяца со дня поступления проекта правового акта и экспертного заключения рассматривает их и принимает одно из следующих решений:

а) о признании выводов, содержащихся в экспертном заключении, о наличии в проекте правового акта положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, обоснованными и направлении проекта правового акта разработчику для устранения указанных положений;

б) о признании выводов, содержащихся в экспертном заключении, о наличии в проекте правового акта положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, необоснованными и направлении проекта правового акта на рассмотрение в представленной редакции.

Некоторыми муниципальными нормативными правовыми актами устанавливается порядок проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Так, в городе Череповце Вологодской области институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов (проектов).

В заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы должны быть указаны выявленные в муниципальном нор-

мативном правовом акте (проекте) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения. Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом мэрии или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

В городе Юрге Кемеровской области Правилами проведения антикоррупционной экспертизы определено, что независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в инициативном порядке за счет собственных средств. Независимыми экспертами не могут являться юридические лица и физические лица, принимавшие участие в подготовке проекта документа, а также организации и учреждения, находящиеся в ведении муниципального органа исполнительной власти — разработчика проекта правового акта.

Независимую антикоррупционную экспертизу могут проводить научные учреждения или высшие учебные заведения соответствующего профиля, эксперты из числа ведущих ученых и специалистов, не принимавших непосредственного участия в подготовке проекта нормативного правового акта. В качестве экспертов не могут выступать депутаты городского Совета народных депутатов, специалисты аппарата городского Совета народных депутатов, а также лица, замещающие муниципальные должности, должности муниципальной службы.

Для проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов администрация города Юрги — разработчик проектов нормативных правовых актов размещает их на своем официальном сайте в сети Интернет в течение рабочего дня, соответствующего дню их направления на согласование в структурные подразделения, должностным лицам администрации города. Срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы, устанавливаемый администрацией города Юрги — разработчиком проекта правового акта, не может быть меньше срока, установленного для их рассмотрения правовым комитетом администрации города.

По результатам независимой экспертизы составляется экспертное заключение, в котором должны быть указаны выявленные коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения. Экспертное заключение направляется в администрацию города — разработчику проекта правового акта по почте или курьерским способом, либо в виде электронного документа.

В случае несогласия с экспертным заключением независимой экспертизы о наличии в проекте нормативного правового акта положения, способствующего созданию условий для проявления коррупции, к проекту нормативного правового акта прилагается также обоснование выраженного несогласия, которое подлежит рассмотрению на заседании межведомственной комиссии по противодействию коррупции на территории муниципального образования «Юргинский городской округ».

Администрация города Юрги — разработчик проекта правового акта рассматривает представленные по результатам независимой экспертизы заключения в тридцатидневный срок со дня их получения. По результатам рассмотрения независимому эксперту направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

5. Установление порядка уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений. Порядок уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений возлагает обязанность на муниципальных служащих уведомлять представителя нанимателя обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Кроме этого, порядок может содержать требования к оформлению письменного уведомления, правила передачи сведений и их регистрации.

Так, в городе Волгограде Порядок уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений в администрации Волгограда

[34] обязывает муниципального служащего уведомлять представителя нанимателя — руководителя территориального, отраслевого (функционального) структурного подразделения администрации Волгограда, наделенного правами юридического лица, обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Аналогичный порядок утвержден в Ивнянском районе Белгородской области [35]. Указанным документом на муниципального служащего возложена обязанность уведомить представителя нанимателя в письменной форме о случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к злоупотреблению служебным положением, даче или получению взятки, злоупотреблению полномочиями либо иному незаконному использованию своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства. Порядок содержит требования к оформлению данного письменного уведомления, с указанием сведений, которые должны быть в нем изложены.

В Горностаевском сельском поселении Рязанской области в соответствии с Порядком [36] муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя) обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Уведомление представителя нанимателя (работодателя) обо всех случаях обращения к муниципальному служащему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений заполняется в произвольной форме или в соответствии с приложением к порядку незамедлительно. К уведомлению прилагаются все имеющиеся материалы, подтверждающие обстоятельства обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, а также изложенные выше факты коррупционной направленности.

Муниципальный служащий о фактах склонения его к совершению коррупционного правонарушения или совершения другими муниципальными служащими коррупционных правонарушений, непредставления сведений, либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера может уведомить органы прокуратуры и другие государственные органы, о чем обязан сообщить, в том числе с указанием содержания уведомления, представителю нанимателя (работодателя) или главе администрации. Представитель нанимателя (работодателя), которому поступило уведомление муниципального служащего или информация от него о фактах коррупционных правонарушений, обязан незамедлительно передать их для регистрации и последующего реагирования в установленном порядке. Специалист администрации производит регистрацию уведомления в журнале регистрации, листы которого должны быть пронумерованы, прошнурованы и скреплены печатью. После регистрации в журнале уведомление передается на рассмотрение главе администрации с целью последующей организации проверки содержащихся в нем сведений.

В городском округе Рязань установлен порядок, определяющий процедуру исполнения муниципальным служащим, замещающим должность главы администрации города, обязанности по уведомлению представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения к нему любых лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений [37].

К коррупционным правонарушениям относятся: злоупотребление служебным положением; злоупотребление полномочиями; дача взятки; получение взятки; коммерческий подкуп либо иное незаконное использование главой администрации города служебного положения вопреки законным интересам общества, государства, в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды главе администрации города другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний в интересах юридического лица.

В случае обращения к главе администрации города каких-либо лиц (от имени каких-либо лиц) в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения он обязан уведомить главу муниципального образования, председателя городской Думы о факте обращения в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения.

При указанном обращении глава администрации города направляет письменное уведомление на имя главы муниципального образования, председателя городской Думы по форме согласно приложению к порядку.

Уведомление, поданное главой администрации города, подписывается им лично. Уве-

домление главы администрации города о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений регистрируется в журнале регистрации уведомлений о фактах склонения главы администрации города к совершению коррупционных правонарушений. О принятом и зарегистрированном уведомлении начальник управления правового обеспечения городской Думы докладывает главе муниципального образования, председателю городской Думы в течение суток с момента получения уведомления.

Глава муниципального образования, председатель городской Думы, назначает проверку сведений, содержащихся в уведомлении. Для проведения проверки на основании распоряжения главы муниципального образования, председателя городской Думы создается комиссия по проведению проверки сведений о фактах склонения главы администрации города к совершению коррупционного правонарушения. Проверка должна быть завершена не позднее чем через пять рабочих дней со дня принятия решения о ее проведении. По результатам проверки комиссией принимается решение, которое оформляется в виде письменного заключения на имя главы муниципального образования, председателя городской Думы.

В случае выявления в ходе проверки признаков преступления глава муниципального образования, председатель городской Думы, незамедлительно направляет материалы проверки в правоохранительные органы. О результатах проверки глава муниципального образования, председатель городской Думы, письменно информирует городскую Думу.

Аналогичный нормативный акт принят в Шиловском муниципальном районе Рязанской области [38].

Муниципальными нормативными правовыми актами может быть установлено создание комиссии по рассмотрению уведомлений представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений в отношении муниципальных служащих. Так, в городском округе Ногликский Сахалинской области действует Порядок [39], в соответствии с которым для проведения проверки сведений, содержащихся в уведомлении, распоряжением мэра муниципального образования создается постоянно действующая комиссия, в состав которой входят представитель нанимателя и (или) уполномоченные им муниципальные служащие (в том числе управляющий делами администрации, специалист по кадровой работе и воинскому учету, специалист юридического отдела). Проверка осуществляется в месячный срок со дня принятия решения о ее проведении. Срок проверки может быть продлен до двух месяцев по решению председателя комиссии. Комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. Все члены комиссии при принятии решений обладают равными правами. В случае отсутствия председателя комиссии его функции выполняет заместитель председателя.

В целях проведения проверки сведений, содержащихся в уведомлении, комиссия вправе осуществлять сбор необходимых материалов, подтверждающих или опровергающих сведения, содержащиеся в уведомлении, а также запрашивать в установленном порядке сведения от других государственных органов, органов местного самоуправления, организаций. Комиссия правомочна принимать решения, если на ее заседании присутствует не менее двух третей от общего числа членов комиссии. Решения комиссии оформляются протоколом, который подписывается всеми членами комиссии, принявшими участие в ее заседании, и носят рекомендательный характер.

В Гулынском сельском поселении Рязанской области, согласно постановлению администрации [40], комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе в муниципальном образовании образована с целью разрешения ситуаций, при которых личная заинтересованность муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которых возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и граждан, организаций, общества, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Комиссия является постоянно действующим органом по соблюдению муниципальными служащими структурных подразделений администрации муниципального района требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе. Состав комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта инте-

ресов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения. При возможном возникновении конфликта интересов у членов комиссии в связи с рассмотрением вопросов, включенных в повестку дня заседания комиссии, они обязаны до начала заседания заявить об этом и не принимать участия в рассмотрении указанных вопросов. Аналогичные положения содержатся в нормативном правовом акте Гребневского сельского поселения Рязанской области [41].

6. Правовое регулирование проведения антикоррупционного мониторинга (мониторинга восприятия уровня коррупции). В городском округе Краснодар определен порядок проведения мониторинга восприятия уровня коррупции в администрации муниципального образования [42]. Мониторинг осуществляется на основании данных, полученных в результате: изучения общественного мнения о состоянии коррупции в городском округе; анализа поступивших в администрацию городского округа жалоб, заявлений и обращений физических и юридических лиц по фактам коррупции муниципальных служащих администрации городского округа, в том числе по телефону «горячей линии»; анализа данных статистической отчетности о выявленных на территории городского округа коррупционных правонарушениях, совершенных муниципальными служащими администрации городского округа; обобщения результатов антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов; анализа публикаций о фактах коррупции на территории городского округа в средствах массовой информации.

В городе Нижнем Новгороде утвержден порядок проведения антикоррупционного мониторинга на территории города [43]. Антикоррупционный мониторинг проводится межведомственной рабочей группой, создаваемой из числа представителей структурных подразделений администрации города (комитет по делам военнослужащих и правоохранительных органов, департамент организационно-кадровой работы, департамент правовой работы, управление общественных связей), Торгово-промышленной палаты Нижегородской области (по согласованию), филиала ВНИИ МВД России по Приволжскому федеральному округу (по согласованию), ГУВД по Нижегородской области (по согласованию), УВД по городу Нижнему Новгороду (по согласованию) и иных субъектов противодействия коррупции в городе Нижнем Новгороде (по согласованию).

Результатом работ по антикоррупционному мониторингу являются зафиксированные в печатном виде и на электронных носителях: обобщенная или структурированная аналитическая информация (отчеты) о результатах осуществленных в ходе проведения антикоррупционных мероприятий; базы данных (государственная и ведомственная статистическая отчетность, массивы анкет и др.).

Подводя итог, следует отметить, что в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации наибольшее количество нормативных правовых актов, регулирующих меры по противодействию коррупции, приняты в области установления процедуры проведения антикоррупционной экспертизы. В меньшей степени представлены нормативные правовые акты, регулирующие порядок проведения антикоррупционного мониторинга и установления специальных мер противодействия коррупции. Наибольшее значение, по нашему мнению, имеют муниципальные акты, комплексно регулирующие меры по противодействию коррупции.

---

1. О мерах по противодействию коррупции в городе Красноярске : решение Красноярского городского Совета депутатов от 22 декабря 2009 г. № 8-144 // Городские новости. 2009. 30 дек.

2. О положении о противодействии коррупции в городе Ачинске : решение Ачинского городского Совета депутатов Красноярского края от 14 мая 2010 г. № 4-20р // Ачинская газета. 2010. 19 мая.

3. Об утверждении Положения о мерах по противодействию коррупции в муниципальном образовании город Черногорск : решение Черногорского городского Совета депутатов Республики Хакасия от 25 июня 2010 г. № 75 // Черногорск. 2010. 2 июля.

4. О совете при мэре города Благовещенска по противодействию коррупции : постановление администрации города Благовещенска Амурской области от 11 февраля 2010 г. № 585 // Благовещенск. 2010. 12—18 февр.

5. Об утверждении Положения о порядке работы системы «Телефон доверия» : постановление администрации Дубенского муниципального района Республики Мордовия от 21 июня 2010 г. № 308. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

6. Об утверждении Методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков : постановление администрации Княжпогостского муниципального района Республики Коми от 21 июня 2010 г. № 476. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. См.: Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Дмитровского муниципального района Московской области : решение Дмитровского муниципального района Московской области от 9 июля 2010 г. № 562/85 // Дмитровский вестник. 2010. 27 июля; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования город Черногорск : решение Совета депутатов города Черногорска Республики Хакасия от 25 июня 2010 г. № 95 // Черногорск. 2010. 2 июля; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : решение городского Совета местного самоуправления городского округа Нальчик Кабардино-Балкарской Республики от 2 июля 2010 г. № 262 // Нальчик. 2010. 8 июля; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов : решение представительного органа Вышкинского муниципального района Вологодской области от 18 июня 2010 г. № 196 // Официальный вестник. 2010. 29 июня.

8. См.: Об утверждении Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов главы МР «Койгородский» — руководителя администрации района и их проектов : постановление администрации Койгородского муниципального района Республики Коми от 18 мая 2010 г. № 29/05 // Информационный вестник Совета и администрации муниципального района «Койгородский». 2010. 21 мая; Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Собрания муниципального образования «Холмский городской округ» : решение Собрания городского округа Холмский Сахалинской области от 12 мая 2010 г. № 10/4-126 // Холмская панорама. 2010. 19 июня; Об утверждении Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов исполнительного органа муниципального образования «Юргинский городской округ» : постановление администрации города Юрги Кемеровской области от 11 июня 2010 г. № 983. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

9. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) администрации городского поселения Красногорск : постановление администрации городского поселения Красногорск Московской области от 2 февраля 2010 г. № 212. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Об антикоррупционной экспертизе решений Омского Городского Совета и проектов решений Омского Городского Совета : решение Городского Совета города Омска от 10 февраля 2010 г. № 313 // Третья столица. 2010. 18 февр.

10. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования город Черногорск.

11. См.: Об утверждении Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов главы МР «Койгородский» — руководителя администрации района и их проектов; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов администрации городского поселения «Город Киров» : постановление главы администрации городского поселения «Город Киров» Калужской области от 4 июня 2010 г. № 226/1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

12. См.: Об антикоррупционной экспертизе решений Омского Городского Совета и проектов решений Омского Городского Совета.

13. См.: Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Дмитровского муниципального района Московской области; Об утверждении Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов главы МР «Койгородский» — руководителя администрации района и их проектов; Об утверждении Положения о проведении экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых главой Можайского муниципального района и Советом депутатов Можайского муниципального района Московской области, и их проектов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции : решение Совета депутатов Можайского муниципального района Московской области от 26 июля 2010 г. № 199/2010-Р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

14. Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Собрания муниципального образования «Холмский городской округ».

15. Об утверждении Положения «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов окружного Совета депутатов города Калининграда и их проектов : решение окружного Совета депутатов города Калининграда от 3 марта 2010 г. № 39 // Гражданин (специальный выпуск). 2010. 18 марта.

16. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : решение городского Совета местного самоуправления городского округа Нальчик Кабардино-Балкарской Республики от 2 июля 2010 г. № 262.

17. См.: Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Дмитровского муниципального района Московской области.

18. См.: Об утверждении Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов исполнительного органа муниципального образования «Юргинский городской округ».

19. О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления города Нижнего Новгорода : постановление Городской Думы города Нижнего Новгорода от 17 марта 2010 г. № 24 // День города. Нижний Новгород. 2010. 26 марта.

20. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Клинцовской городской администрации : постановление администрации города Клинцы Брянской области от 6 августа 2010 г. № 1678 // Труд. 2010. 28 авг.

21. О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы : постановление мэрии города Череповца Вологодской области от 18 мая 2010 г. № 1755 // Речь. 2010. 25 мая.

22. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов совета муниципального района «Ижемский» : решение Совета муниципального района «Ижемский» от 12 июля 2010 г. № 3-29/2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

23. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов : решение представительного органа Вышкинского муниципального района Вологодской области от 18 июня 2010 г. № 196.

24. Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых администрацией города Лобня : постановление главы городского округа Лобня Московской области от 14 мая 2010 г. № 647 // Лобня. 2010. 4—11 июня.

25. См.: Об утверждении Положения о проведении экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых главой Можайского муниципального района и Советом депутатов Можайского муниципального района Московской области, и их проектов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

26. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10, ст. 1084.

27. Об утверждении положения «О проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) администрации Томского района : постановление администрации Томского муниципального района Томской области от 5 июля 2010 г. № 151. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

28. См.: Об утверждении Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов главы МР «Койгородский» — руководителя администрации района и их проектов; Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых администрацией города Лобня.

29. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы постановлений администрации Новомичуринского городского поселения и их проектов : постановление администрации Новомичуринского городского поселения Рязанской области от 7 мая 2010 г. № 80 // Информационный бюллетень муниципального образования — Новомичуринское городское поселение Пронского муниципального района. 2010. 7 мая.

30. См.: О порядке проведения антикоррупционной экспертизы : постановление мэрии города Череповца Вологодской области от 18 мая 2010 г. № 1755; Об утверждении Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов исполнительного органа муниципального образования «Юргинский городской округ».

31. См.: Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Дмитровского муниципального района Московской области; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и

проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования город Черногорск.

32. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования город Черногорск.

33. Об утверждении Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов главы МР «Койгородский» — руководителя администрации района и их проектов.

34. О Порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений в администрации Волгограда : постановление главы города Волгограда от 18 декабря 2009 г. № 3312 // Городские вести. Царицын — Сталинград — Волгоград. 2009. 24 дек.

35. Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений : распоряжение главы администрации Ивнянского района Белгородской области от 4 декабря 2009 г. № 455-р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

36. О Порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений : постановление администрации Горностаевского сельского поселения Рязанской области от 18 июня 2010 г. № 14. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

37. Об утверждении Порядка уведомления главы муниципального образования, председателя Рязанской городской Думы о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего, замещающего должность главы администрации города Рязани, к совершению коррупционных правонарушений : постановление главы городского округа Рязань от 28 января 2010 г. № 8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

38. Порядок уведомления главы муниципального образования — Шиловский муниципальный район о фактах обращения в целях склонения муниципальных служащих администрации к совершению коррупционных правонарушений : постановление администрации Шиловского муниципального района Рязанской области от 8 февраля 2010 г. № 15. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

39. Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений в отношении муниципальных служащих администрации муниципального образования «Городской округ Ногликский» : постановление мэра городского округа Ногликский Сахалинской области от 8 апреля 2010 г. № 215 // Знамя труда. 2010. 22 апр.

40. О создании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе в администрации муниципального образования — Гулынское сельское поселение Старожиловского муниципального района и утверждении порядка уведомления главы сельского поселения о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений : постановление администрации Гулынского сельского поселения Рязанской области от 22 июня 2010 г. № 11 // Информационный бюллетень муниципального образования — Гулынское сельское поселение Старожиловского муниципального района. 2010. 28 июня.

41. О создании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе в администрации Гребневского сельского поселения и утверждении порядка уведомления главы Гребневского сельского поселения о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений : постановление главы Гребневского сельского поселения Рязанской области от 11 июня 2010 г. № 17 // Информационный бюллетень муниципального образования — Гребневское сельское поселение Старожиловского муниципального района. 2010. № 14/9.

42. О мониторинге восприятия уровня коррупции в администрации муниципального образования город Краснодар : постановление администрации городского округа Краснодара от 15 января 2010 г. № 142 // Вестник органов местного самоуправления МО г. Краснодар. 2010. 29 янв.

43. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционного мониторинга на территории города Нижнего Новгорода : постановление администрации города Нижнего Новгорода от 18 марта 2010 г. № 1369 // День города. Нижний Новгород. 2010. 26 марта.

Е.Е. Фролова, кандидат юридических наук, профессор

О тенденциях развития рынка кредитования

Ситуация, сложившаяся в сфере кредитования, и тенденции развития этого сегмента банковского рынка являются предметом обсуждения и анализа со стороны финансовых аналитиков, представителей банковского сообщества, да и самих конечных потребителей данного вида услуг. Итоги дискуссий и обсуждений широко представлены средствами массовой информации и являются предметом многочисленных публикаций. В 2009 г. значительно ухудшилось качество активов банков государств, пострадавших от экономического кризиса, основной удар которого пришелся на торговые ценные бумаги и кредитные портфели банков. В настоящее время рост фондовых индексов снизил остроту проблем с ценными бумагами, но проблема «плохих» долгов, в том числе и в российской банковской системе, остается актуальной [1].

Обсуждение тех или иных аспектов развития рынка кредитования и мер по снижению уровня «плохих» кредитов в кредитных портфелях банков стало одной из главных тем «круглых» столов и заседаний с участием представителей органов государственной власти и банковского сообщества.

На прошедшем 11 июня 2010 г. заседании Межрегионального банковского совета при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, посвященном вопросам первоочередных задач по развитию кредитования и обсуждению опыта отраслей и регионов в их решении, Председатель Совета Федерации С.М. Миронов отметил, что сегодняшний характер проблем российских банков и их клиентов носит иной характер, нежели проблем кризисного периода. Ранее существовали количественные проблемы — спад валового внутреннего продукта, нехватка ликвидности, высокий уровень ставки рефинансирования, ныне на первый план выходят проблемы качества — качество роста экономики, качество кредитного портфеля.

Безусловно, многие количественные показатели по сравнению с аналогичным периодом прошлого года улучшились: налицо и положительная динамика валового внутреннего продукта, снижение уровня инфляции, рост промышленного производства, позитивные тенденции на рынке труда, обеспечение устойчивости банковского сектора, недопущение массовых банкротств банков, активизация предприятий — клиентов банков. О положительных тенденциях в банковской сфере свидетельствует увеличение за четыре месяца текущего года чистой прибыли банков в 5 раз по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

Вместе с тем С.М. Миронов заострил внимание «на сложностях другого характера». Кредитование, как было отмечено, остается на крайне низком уровне. За первые четыре месяца текущего года кредитный портфель отечественных банков не только не вырос, а даже немного сократился — на 0,2 %. Такая стагнация кредитования — не просто очевидный диссонанс с тенденциями и задачами роста экономики, это — реальное серьезное ограничение, в которое попадет начавшийся подъем [2].

Некоторое улучшение наметилось летом текущего года. Российские банки нарастили кредиты нефинансовому сектору на 2,1 %, объем кредитов юридическим лицам увеличился на 2,6 % [3]. Наметившаяся тенденция прироста розничного и корпоративного кредитования с начала восстановления рынка после кризиса летом этого года соответствует прогнозу, данному Председателем Банка России С.М. Игнатьевым о годовом приросте кредитного портфеля банков на 15 % [4]. Снижение уровня инфляции предоставило Банку России маневр для нового снижения ставки рефинансирования и тем самым стимулирования кредитной активности банковского сектора, восстановления экономического роста и снижения цены кредитов.

Однако наметившаяся динамика, по мнению ряда специалистов, носит фрагментарный характер, обусловленный всплесками кредитования отдельными банками отдельных заемщиков в отдельных отраслях [5]. Ситуация достаточно неординарная, ведь большинство банков не находятся в едином русле общей тенденции, а демонстрируют разноплановую «манеру поведения». Одни — консервативны в проведении кредитной политики, другие — напротив, увеличивают свои кредитные портфели довольно активно, в том числе благодаря участию в госпрограммах или наращивая портфель за счет покупок чужих кредитных портфелей, среди которых кредиты наличными и кредиты, выданные в точках продаж, показали себя как единственный сегмент розничного кредитования, продемонстрировавший рост объемов выдачи в кризис.

Специалисты отмечают отсутствие серьезного спроса на кредиты, а наблюдающийся в последние несколько месяцев всплеск кредитования объясняют техническими причинами, в частности, появившейся возможностью активного погашения ранее взятых кредитов за счет новых, более дешевых заемных ресурсов по более низким ставкам. Видимо, на общей ситуации сказалось сокращение розничного кредитного портфеля из-за его недостаточной диверсификации и несоответствия продуктовой линейки банков требованиям заемщиков.

В условиях кризиса заемщики предпочитали небольшие краткосрочные займы и экспресс-кредиты, их меньше интересовали долгосрочные кредиты, автокредиты и ипотека. Так или иначе, в 2009 г. имела место негативная тенденция сокращения розничных кредитных портфелей, которая сама по себе, без анализа и подведения содержательных итогов для каждого банка, в нее «вписавшегося», влекла риск утраты доли рынка из-за потери имиджа и подрыва доверия.

Сегодняшним неоспоримым трендом в банковской среде становится стремление к серьезному укреплению взаимосвязи с клиентами, выявление их потребностей относительно той или иной продуктовой кредитной линейки [6]. Со своей стороны Банк России пытается стимулировать кредитную активность банковского сектора для интенсификации экономического роста. Последние, прогнозируемые специалистами, шаги по снижению ставки рефинансирования — тому подтверждение, и темп инфляции предоставляет мегарегулятору маневр для нового снижения на очередные 0,25 %, что отразится на цене кредитов.

Вместе с тем названные тенденции, приведенные выше цифры закладывают основу дельнейшего задействования механизмов решения обозначенных проблем. Так, мы знаем жесткие механизмы, имевшие место в Японии в 80-е годы прошлого века, — вплоть до регулирования структуры вложений у японских коммерческих банков, более поздний опыт западных экономик с обременениями по тому, как часть этих средств должна быть использована, опыт банковского дела Швейцарии — где с помощью стимулов и нормативов «формируется» структура финансовых потоков, устанавливаются более льготные нормативы по отдельным параметрам деятельности, выполняющим экономические национальные задачи.

Некоей «точкой отсчета» для развития русла дискуссий и очерчивания «кредитной» тематики обсуждений является констатация факта недостаточной капитализации российской банковской системы.

Совокупный капитал российской банковской системы незначителен, но верно и то, что достаточность капитала соизмеряется качеством его размещения, умением управлять имеющимися ресурсами. Большие средства при неработающих активах, существенных объемах проблемных ссуд и просроченных платежей не могут свидетельствовать об овладении современным умением управления активами, оценке кредитоспособности клиентов и их выбора, а также служить отправной точкой траектории роста. В подобных случаях развитие представляется, пожалуй, тяжелым. «А кредитование — это хлеб и воздух предпринимательства, всей экономики» [7].

Такие неблагоприятные для развития условия выступили факторами, препятствующими росту предложения финансовых ресурсов для экономики. Острые проблемы, связанные с краткосрочной ликвидностью, ростом проблемной задолженности, необходимостью привлечения внутренних источников фондирования и оптимизации административно-хозяйственных расходов, являлись в последнее время неотъемлемыми частями сценария развития финансового рынка или, по крайней мере, обстоятельствами, заслуживающими внимания. Об этом свидетельствуют цифры, озвученные на прошедшем 9 апреля 2010 г. XXI съезде Ассоциации российских банков: кредитный портфель сократился на 0,2 %,

объем кредитов физическим лицам — на 11,7 %, за прошедший год количество выданных ипотечных кредитов сократилось в 2,6 раза, их объем — в 4 раза, объемы просроченной задолженности увеличились в 4,6 раза, возросшая в связи с этим величина резервов на возможные потери — в 3,5 раза [8].

Качественные составляющие данных цифровых характеристик таковы, что удорожание ресурсной базы и ухудшение финансового положения заемщиков вынудили банки перейти к более жесткой кредитной политике — ужесточению и неценовых, и ценовых условий кредитования, увеличению доли «работы» с проблемными и безнадежными кредитами, корректировке клиентской и рыночной политики, формированию новой линейки банковских продуктов, затруднению возможностей реализации схем финансирования ипотечного продуктового ряда.

Вместе с тем приведенные цифры могут трактоваться следующим образом. А. Аксаков, президент Ассоциации региональных банков России, комментирует ее так: «На данный момент ситуация с заложенной недвижимостью у банков сложная, но контролируемая. У банкиров скопилось на балансах непрофильных активов стоимостью примерно 2 трлн рублей, 70 % из которых — объекты недвижимости. Начав реализовывать эти залоги на рынке по низким ценам, банки создадут угрозу бизнесу». Однако у экспертов существует твердая уверенность в том, что эти активы через некоторое время станут востребованными на рынке, а может быть, даже дефицитными, вырастут в цене и позволят покрыть убытки и потери, которые банки понесли с ними ранее. Поэтому банки продолжают хранить недвижимые залоги на балансе, хоть и себе в убыток. Исследования показали, что капитал банковской системы при различных сценариях развития ситуации с «плохими» активами должен быть увеличен от 1,25 до 3 трлн руб. [9].

На этом фоне весомую положительную роль сыграли действия Правительства Российской Федерации и Банка России, законодателя, предпринявших шаги, направленные на решение проблем краткосрочной ликвидности, повышения страховой суммы по вкладам физических лиц до 700 тыс. руб., докапитализации банков в виде субординированных кредитов, «приведения к балансу интересов кредиторов и должников» [10] в сфере законодательства о банкротстве и в сфере регулирования залоговых правоотношений, носящего «прокредиторский» характер, изменения условий предоставления рефинансирования в рамках беззалоговых аукционов, позволяющих зависящим от рефинансирования Банка России банкам получать доступ к этим средствам все зависимости от условий проведения конкурса.

Надо сказать, что и последовательность применения данных мер, в частности Банком России, заслуживает положительной оценки. Действительно, смена приоритетов в оценке угроз устойчивости банковской системы, когда год тому назад основными факторами риска считались рост числа экономически слабых банков и увеличение объема иностранных заимствований, а в настоящее время — тот факт, что банковские активы не приносят должной прибыли [11], позволила говорить если не о всесторонней финансовой стабилизации системы, то о шагах по поддержке текущей ликвидности и повышению уровня капитализации банков.

Кризисные явления предопределили необходимость и качественных сдвигов в сфере финансового рынка. Банки в сложившихся условиях вынуждены корректировать бизнес-модели своего поведения на рынке банковских услуг, а банковская система — решать комплекс проблем накопившихся и проблем «приобретенных» в результате мирового финансового кризиса на фоне экономики, требующей инноваций, без которых повышать объемы производства, диверсифицировать экономический рост, по меньшей мере, сложно.

Стагнация кредитования, к сожалению, носит повсеместный характер. Это означает, что проблема заключается не только в банках. Проанализируем ряд показателей и тенденций. Ликвидность как таковая на финансовом рынке есть, банки накопили достаточное количество высоколиквидных, но малодоходных финансовых активов. За последние полтора года вложения банков в ценные бумаги выросли более чем в 2 раза. За время кризиса они смогли привлечь средства, которые, к сожалению, слабо трансформируются в кредитные ресурсы для экономических агентов. Эта ликвидность пока не стимулирует процесс кредитования. Кредитный портфель на сегодняшний день стагнирует [12]. Многие банки испытывают дефицит надежных заемщиков. Решение этой проблемы могло бы состоять, например, в более широком применении практики государственных гарантий для инвестиционных проектов, где предприятия рабо-

тают в ключевых отраслях, например, в сельскохозяйственном производстве. Большой потенциал имеют такие меры, как частичное субсидирование процентных ставок и страхование экспортных контрактов.

Нахождение «золотой середины», баланса между стремлением к надежности и решением задач, связанных с расширением кредитования реального сектора, необходимо.

С одной стороны, существует острая нехватка кредитов и инвестиций. Сегодняшняя задача всесторонней модернизации, ускоренного экономического и социального развития требуют адекватных объемов и механизмов денежного предложения. Без кредитного рынка построить современную конкурентоспособную рыночную инновационную экономику, дать мощный толчок развитию малого и среднего бизнеса непросто. Целевые кредитные ресурсы — это лишь небольшая часть того, что следует предложить малому и среднему предпринимательству. С другой стороны, — это внедрение механизмов, которые сделают кредитование таких предприятий более безопасным для банков. И речь идет не только о механизме установления оптимальной процентной ставки, которая для малых и средних предприятий оказывается намного выше, чем для крупных заемщиков, — с точки зрения кредитора она имеет объективные основания.

В связи с этим политика Банка России на беспрецедентное снижение ставки рефинансирования является свидетельством открытого диалога с законодателями и представителями банковского бизнеса. Это, безусловно, пересмотр системы, по которой банки рассматривают инновационные проекты, далеко не всегда позволяющей кредитоваться в банках.

Формирование устойчивой системы, стимулирующей кредитование, требует ряда серьезных шагов, лежащих в плоскости права. Одним из таких шагов является завершение реформы залогового законодательства. Без понимания четкого механизма реализации залога представляется маловероятным кредитование заемщика, обязанного иметь эффективное обеспечение. На практике оно не должно превращаться в фикцию по причине как выдвижения претензий потенциального залогодателя о нарушении собственных корпоративных процедур предоставления залога, так и проблем, лежащих в плоскости судебной защиты. Как показала практика, суды отказываются принимать иски банков, с одной стороны, по месту нахождения ответчика со ссылкой на договорную подсудность о наличии в договоре указания, что спор должен рассматриваться по месту нахождения банка, и одновременно отказа суда по месту нахождения банка со ссылкой на то, что подсудность должна определяться выбором потребителя в соответствии с законом о защите прав потребителей. Это приводит к наличию у банка двух «отказных» определений судов и напрашивающемуся выводу о неполучении судебной защиты [13].

Банковское сообщество рассматривает еще один из шагов формирования развитого внутреннего рынка долгосрочных пассивов — внедрение безотзывного депозита с более высокой ставкой, требующее законодательного решения.

Вклады населения как долгосрочный ресурс могут явиться одним из инструментов восстановления кредитования как опорной точки экономической активности. В этой связи заслуживает отдельного рассмотрения опыт государств, в которых задействован такой механизм решения описанной проблемы, в рамках которого при обращении клиента в банк с просьбой досрочного извлечения депозита банк предлагает клиенту выдать кредит на сумму, которая с учетом начисленных процентов по кредиту эквивалентна сумме депозита вместе с начисленными процентами к моменту окончания срока депозита [14].

Таким образом, ближайшими ориентирами, направленными на стабилизацию положения в финансовом секторе, являются: восстановление и расширение кредитования, качественное укрепление ресурсной базы, совершенствование процедур риск-менеджмента и отдельных подходов в рамках банковского надзора. Как отмечалось на XXI съезде Ассоциации российских банков, укрепление банковской системы должно охватывать все ее звенья — от крупных, средних до мелких банков, которые являются «не менее устойчивыми участниками рынка, особенно в период финансовых потрясений, надежно ведут бизнес в своем регионе и зачастую именно они финансируют недостаточно привлекательных для федеральных банковских групп клиентов». Их интересы, помимо сказанного, фокусируются на решении вопросов, которые позволят мелким банкам служить серьезным подспорьем для развития экономики регионов и расширения банковских услуг. О них, в частности, говорят представители банковского сообщества регионов России, встречаясь и об-

суждая имеющиеся проблемы с руководством и представителями Ассоциации российских банков. Так, к их числу можно отнести в самом общем виде значительное сокращение платежеспособного спроса на кредиты и, как следствие, снижение объемов розничного кредитования, проблемы в обслуживании текущей задолженности, увеличение рисков в борьбе за заемщиков, сужение базы для ведения бизнеса, отсутствие у малых и средних предприятий стратегии развития и инвестиционных планов, необходимость поддержки бизнеса и банковского сообщества (активная работа гарантийных фондов поддержки малого и среднего предпринимательства, размещение госзаказов среди малого бизнеса, активное координирование работы по названным направлениям с участием представителей банковского сообщества), запуск инфраструктурных проектов (для создания рабочих мест, спроса на продукцию, услуги) [15].

Необходимо отметить, что регионы пытаются найти собственные механизмы для решения какой-то части вышеперечисленных проблем. Так, для развития малого бизнеса, малых предприятий в регионах, работающих «на местах» и заинтересованных развиваться в этих рамках, региональные правительства вводят субсидирование процентной ставки по инвестиционным кредитам. Например, в Ставропольском крае за 10 лет на эти цели выделено более 1 млрд руб. и поддержаны 570 инвестиционных проектов. В 2009 г. введены два новых механизма — на пополнение оборотных средств в размере 2/3 ставки рефинансирования и субсидии, связанные с уплатой лизинговых платежей, в размере 10 % от суммы уплаченных лизинговых платежей. Таким образом, привлечено 1,5 млрд руб. льготных кредитных ресурсов, что даст возможность создания дополнительных 1,5 тыс. рабочих мест и сохранения 5 тыс. рабочих мест.

Одной из форм региональной поддержки предоставления гарантий и поручительств при недостатке залогового обеспечения явились механизмы госгарантий на сумму 1,6 млн руб., создание залогового фонда Ставропольского края — специально для расширения возможностей кредитования малого и среднего бизнеса — и создание унитарного предприятия, предоставляющего поручительства до 20 млн руб. на срок до пяти лет, дающего возможность малому и среднему бизнесу реализовывать крупные проекты с использованием кредитов банков.

В Калужской области региональным фондом предпринимательства осуществляется программа предоставления субъектам малого предпринимательства субсидий на компенсацию части затрат, связанных с процентами за пользование кредитами.

Эффективной альтернативой банковскому кредитованию выступил механизм микрофинансирования [16]. В Иркутской области работают программы субсидирования малого и среднего бизнеса. Среди них проекты, направленные на содействие развития микрофинансирования, молодежного предпринимательства, повышения энергоэффективности производства субъектов малого и среднего предпринимательства, создание гарантийных фондов (фондов поручительств), реализации массовых программ обучения и повышения квалификации, поддержки начинающих предпринимателей — гранты на создание собственного дела, субсидии на технологическое присоединение к объектам электросетевого хозяйства. Материальная помощь в размере 250 тыс. руб. на одного получателя выдается на технологическое присоединение к объектам электросетевого хозяйства. Субсидия в 100 тыс. руб. предоставляется на мероприятия по внедрению энергосберегающих технологий, а также на реализацию работ в области энергосбережения в рамках энергосервисных договоров. Материальную помощь до 300 тыс. руб. можно получить на разработку и реализацию специальных программ энергосбережения.

Жители Приангарья, решившие организовать собственный бизнес, получат финансовую поддержку в виде гранта, сумма которого составляет до 300 тыс. руб. В 2010 г. субсидии будут предоставлены на сумму 20,25 млн руб. Гранты предоставляются субъектам малого предпринимательства, зарегистрированным на территории Иркутской области, действующим менее одного года. Согласно программе средства, предоставленные на развитие собственного бизнеса, нельзя будет тратить на выплату заработной платы, погашение кредитов и уплату налогов.

На прошедшем в Иркутске в июне 2010 г. «круглом столе», посвященном новым возможностям, тенденциям развития и текущим проблемам кредитования, участники — представители банковского сообщества Приангарья — обсудили итоги 2009 г. и направления развития кредитования в 2010 г. в регионе. Представители Главного управления Банка

России по Иркутской области оценили кредитную активность банков как низкую, а среди причин такого уровня оценки отметили высокие кредитные риски ввиду плохого финансового положения заемщиков. Просроченная задолженность выросла за прошедший год на 73 %.

Вместе с тем среди позитивных тенденций был отмечен начавшийся в июне 2010 г. процесс снижения средневзвешенных ставок по кредитам, предоставляемым коммерческими банками. Представители банков региона рассказали о том, какие шаги в направлении активизации кредитования предприняли их кредитные организации. Так, в сегменте потребительского кредитования были смягчены требования к форме документов, представляемых потенциальными заемщиками, сокращены сроки рассмотрения документов, внедрены кредиты без обеспечения для новых заемщиков банков, ряд банков отменил комиссию за выдачу кредита, «Банк Москвы» снизил ставки более чем на 10 % [17]. В нынешний период роста автокредитования также были снижены требования к заемщикам, уменьшен первоначальный взнос, снижен минимальный возрастной порог, введена программа кредитования на приобретение автомобилей отечественного производства по государственной программе субсидирования кредитования.

Специалисты говорят и о том, что на рынке кредитования появится ряд новых ниш, к числу которых относят потребительские кредиты на большие суммы. Сегодня доля таких займов частным лицам составляет не более 2 % кредитных портфелей банков, притом что риск дефолта по таким кредитам не выше, чем при кредитовании малого и среднего бизнеса. Это и сегмент кредитных карт, которые, как полагает ряд специалистов, заменят потребительские кредиты, а будущий рынок карточных кредитов поделят между собой банки, преуспевшие в выпуске дебетовых карт [18].

Еще одной неявно выраженной тенденцией развития кредитного рынка, отмечаемой в сентябре 2010 г., является рост просроченных розничных кредитов на 1,5 %, или в абсолютном выражении 3,5 млрд руб. после роста в марте — июле розничного рынка на 5,5 %, или 195 млрд руб., до 3,7 трлн руб. Рост просрочки, видимо, отозвался у отдельных банков ужесточением требований к заемщикам по потребительским кредитам. Такие меры объясняются желанием банков предотвратить дальнейшее ухудшение качества розничного кредитного портфеля. По мнению участников рынка, такая практика — не массовое явление, так как проблема с просрочкой стоит для банков менее остро, чем необходимость наращивания кредитного портфеля. О подобного рода единичных случаях следует лишь упомянуть, дабы абсолютно верно передать всю палитру оттенков, складывающих и формирующих кредитный рынок [19].

Подводя итоги, можно отметить, что 2010 г. явился периодом осмысления накопленного опыта, ухода от пика проблемных долгов, урегулирования отношения с заемщиками, сохранения доверия к банкам и продолжения кредитного сотрудничества.

---

1. См.: Доклад АРБ под руководством Г.А. Тосуняна. Модернизация банковской системы России в посткризисный период: банкизация как необходимое условие. М., 2010. С. 21.

2. Выступление Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронова на заседании Межрегионального банковского совета при Совете Федерации Федерального Собрания РФ 11 июня 2010 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Банки держат портфель пошире // Коммерсант. 2010. 27 июля. С. 6.

4. Блестящий бум России // Коммерсант. 2010. 5 февр.

5. Там же.

6. См.: Прочные связи // Известия. 2010. 20 апр.; Конкуренция между банками за «хорошего» заемщика возросла до небывалых высот // Там же. 2010. 14 апр.; Сбербанк соберет заемщиков по одному // Коммерсант. 2010. 16 июля; Кредитование—2010: новые возможности, тенденции развития и текущие проблемы // Комсомольская правда — Иркутск. 2010. 10 июня.

7. Доклад АРБ под руководством Г.А. Тосуняна. Модернизация банковской системы России в посткризисный период: банкизация как необходимое условие. С. 21.

8. Рабочие материалы XXI съезда Ассоциации российских банков. М., 2010.

9. Мертвый груз. Банки не научились управлять непрофильными активами // Рос. газ. 2010. 28 сент.; Доклад АРБ под руководством Г.А. Тосуняна. Модернизация банковской системы России в посткризисный период: банкизация как необходимое условие. С. 21.

10. *Горшкова Л.* Новые возможности кредиторов и должников // Рос. газ. 2010. 2 марта.

11. Обзор финансовой стабильности // Официальный сайт Банка России. URL: http://www.cbr.ru/

12. Материалы заседания Межрегионального банковского совета при Совете Федерации Федерального Собрания РФ 11 июня 2010 г. URL: http://www.council.gov.ru/events/oncoming/2010/06/index.html

13. Там же.

14. См.: Доклад АРБ под руководством Г.А. Тосуняна. Модернизация банковской системы России в посткризисный период: банкизация как необходимое условие. С. 28.

15. См.: Материалы прошедшего 18 февраля 2010 г. совещания Правительства Иркутской области, Ассоциации российских банков и Главного управления Банка России по Иркутской области. URL: http://31.rosfirm.ru/companies_news/analitic/card/675418

16. См.: Материалы заседания Межрегионального банковского совета при Совете Федерации Федерального Собрания РФ 11 июня 2010 г.

17. Кредитование—2010: новые возможности, тенденции развития и текущие проблемы // Комсомольская правда — Иркутск. 2010. 10 июня. С. 14.

18. Как будет развиваться банковская розница в ближайшие годы? // Дело. Рынок — Финансы — Ценные бумаги — Недвижимость. 2010. 1 окт. С. 5.

19. Банки перепроверят заемщиков // Коммерсант. 2010. 18 сент. С. 5.

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

Формы непосредственной демократии в муниципальном бюджетном процессе

В соответствии с ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления. Законодательство о местном самоуправлении устанавливает следующие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления — местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления. Данный перечень не носит исчерпывающего характера, поскольку в соответствии со ст. 33 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее — Федеральный закон о местном самоуправлении) наряду с вышеперечисленными формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, Федеральному закону о местном самоуправлении и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Осуществляя местное самоуправление, население непосредственно решает вопросы местного значения, к которым в том числе относится формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением, т. е. осуществление бюджетного процесса в муниципальном образовании.

Следует отметить, что некоторые формы непосредственной демократии являются обязательными для муниципального бюджетного процесса. Так, согласно п. 2 ч. 3 ст. 28 Федерального закона о местном самоуправлении проект местного бюджета и отчет о его исполнении должны выноситься на публичные слушания. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, а также ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний (ч. 4 ст. 28 Федерального закона о местном самоуправлении).

Анализ муниципальных правовых актов показал, что при реализации указанной выше нормотворческой компетенции представительные органы местного самоуправления могут принимать акты длительного действия, регламентирующие порядок организации и проведения публичных слушаний по местному бюджету [2], на основании которых принимается решение о назначении (проведении) публичных слушаний по местному бюджету на определенный финансовый год [3].

Проведение публичных слушаний по вопросам местного бюджета способствует учету мнения населения муниципального образования, что в свою очередь позволяет сгладить возможные противоречия в ходе принятия

бюджета между представительным органом муниципального образования и местной администрацией.

Решения по вопросам осуществления бюджетного процесса могут приниматься и посредством иных форм непосредственной демократии. Так, в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. К таким полномочиям в соответствии со ст. 153 Бюджетного кодекса Российской Федерации [4] (далее — БК РФ) и ч. 10 ст. 35 Федерального закона о местном самоуправлении относится утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении.

В рамках бюджетного процесса могут также применяться такие формы непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения, как собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан. Как показал анализ ст. 29, 30, 31 Федерального закона о местном самоуправлении, решения, принятые на собрании или конференции граждан, а также результаты опроса подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления, однако носят рекомендательный характер.

Вместе с тем не все возможные формы непосредственной демократии могут быть реализованы населением в рамках бюджетного процесса.

В соответствии с положениями ст. 26 Федерального закона о местном самоуправлении одной из форм непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения является правотворческая инициатива граждан. С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Вопросы, по которым граждане могут выступать с правотворческой инициативой, ст. 26 Федерального закона о местном самоуправлении не ограничены.

Однако вызывает сомнение возможность реализации данной формы непосредственной демократии в бюджетном процессе, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 52 Федерального закона о местном самоуправлении формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных БК РФ и данным Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. Согласно ст. 154 БК РФ обеспечение подготовки проекта местного бюджета и его внесение на утверждение представительного органа осуществляет исполнительно-распорядительный орган муниципального образования.

С учетом вышеприведенных положений федерального законодательства, во многих муниципальных правовых актах о правотворческой инициативе устанавливается ограничение на предмет правотворческой инициативы. Так, согласно ч. 5 ст. 1 Положения о правотворческой инициативе граждан города-курорта Железноводска не являются предметом правотворческой инициативы вопросы, связанные с принятием бюджета города-курорта Железноводска, внесения в бюджет города-курорта Железноводска изменений и дополнений [5].

Согласно подп. «г» п. 8 ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [6] на местный референдум не могут быть вынесены вопросы о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования. Указанные положения были воспроизведены в п. 4 ч. 1 ст. 9 Закона Иркутской области «О местных референдумах в Иркутской области» [7].

Указанную норму вряд ли можно рассматривать как ограничение прав граждан на непосредственное участие в осуществлении местного самоуправления. Референдум как всенародное голосование граждан Российской Федерации и свободные выборы как способ формирования органов народного представительства являются, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации [8], высшими формами непосредст-

венной демократии, которые, притом что каждая имеет собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. Федеральный законодатель обладает достаточной свободой усмотрения, которая, тем не менее, ограничена особенностями высших форм непосредственного народовластия, их предназначением и соотношением.

В конституционном механизме осуществления народовластия средствами волеобразования и волеизъявления народа являются институты не только непосредственной, но и представительной демократии. Референдум, обеспечивающий непосредственное участие граждан в управлении делами государства и открытость процессов принятия политических решений, легитимируемых волей народа, не может подменять органы народного представительства [9]. Данному выводу корреспондирует позиция Парламентской Ассамблеи Совета Европы. Так, в Рекомендации 1704 (2005) от 29 апреля 2005 г. подчеркивается, что прямая и представительная формы демократии дополняют друг друга, при этом референдумы не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии, ими не следует злоупотреблять, они не должны использоваться для подрыва легитимности и примата парламентов как законодательных органов и в обход принципа верховенства права (п. 5 и 8) [10].

Таким образом, референдум не должен использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, либо как противовес институтам представительной демократии.

Закрепляя решение вопросов, связанных с бюджетным процессом, исключительно органами местного самоуправления, гражданам должен обеспечиваться доступ к информации о проекте местного бюджета, процедурах рассмотрения и принятия решений по проекту бюджета, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри представительного органа муниципального образования, либо между представительным органом муниципального образования и местной администрацией, о ходе исполнения бюджета, бюджетной отчетности (ст. 36 БК РФ).

Примечательно, что в качестве отдельной формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления выделяются обращения граждан (индивидуальные и коллективные) в органы местного самоуправления, которые подлежат обязательному рассмотрению (ст. 32 Федерального закона о местном самоуправлении).

Согласно ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В свою очередь, органы местного самоуправления, их должностные лица в соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

При этом следует исходить из того, что, запрашивая информацию о тех или иных параметрах бюджетной деятельности или о бюджетных показателях, граждане выступают не в качестве просителей, а в роли правомочных субъектов, которые имеют закрепленное Конституцией Российской Федерации право на получение данной информации, а соответствующий орган местного самоуправления является носителем юридической обязанности — предоставить соответствующую информацию.

В развитие конституционных положений, ст. 6 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [11] определены способы доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления. Одним из таких способов является присутствие граждан на заседаниях коллегиальных органов местного самоуправления, в том числе связанных с прохождением отдельных стадий бюджетного процесса.

Подобная технология активно используется, например, во Франции, где публика имеет право свободного доступа на балконы парламентского зала заседаний, в том числе и в случаях, когда рассматриваются вопросы, касающиеся бюджетной сферы [12]. Между тем, как представляется, применять указанный способ распространения информации в Российской Федерации трудно, поскольку муниципалитеты будут вынуждены обеспечить проведение заседаний представительного органа в помещении, позволяющем разместить всех желающих присутствовать.

Подводя итог, необходимо отметить, что в силу особой социальной и экономической значимости вопросов, возникающих в рамках

бюджетного процесса, ограничение федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами применения в данной сфере отдельных форм непосредственной демократии представляется целесообразным. Поскольку принятие непосредственно населением решений в области местного бюджета может осуществляться спонтанно, исходя из личной заинтересованности, под влиянием какого-либо воздействия, без учета объективных экономических факторов, под угрозой может оказаться реализация многих конституционных прав граждан, в том числе на образование, охрану здоровья, социальное обеспечение и пр. Для обеспечения же нормальной жизнедеятельности граждан требуется непрерывное функционирование учреждений социально-культурной сферы, для чего необходимо оптимально сформировать местный бюджет. Применение же возможных форм непосредственной демократии в муниципальном бюджетном процессе должно сопровождаться реализацией принципа прозрачности (открытости) как основополагающего принципа бюджетной системы Российской Федерации.

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с послед. изм. от 27 декабря 2009 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

2. См., например: Об утверждении Положения о проведении публичных слушаний по проекту бюджета города на очередной финансовый год и отчету об исполнении бюджета города Климовска за год : решение Совета депутатов городского округа Климовск Московской области от 6 апреля 2006 г. № 2/5 // Местные вести. 2006. 12 апр.; Об утверждении Регламента проведения публичных слушаний по проекту бюджета Санкт-Петербурга администрацией Красносельского района Санкт-Петербурга : распоряжение администрации Красносельского района Санкт-Петербурга от 7 октября 2009 г. № 2197 // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2009. № 43.

3. См., например: О проведении публичных слушаний по проекту бюджета города на 2009—2011 годы : постановление Администрации города Барнаула от 6 августа 2008 г. № 2283 // Вечерний Барнаул. 2008. 12 авг.; О назначении публичных слушаний по проекту бюджета городского округа город Воронеж на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов : решение Воронежской городской Думы от 21 октября 2009 г. № 300-II // Воронежский курьер. 2009. 24 окт.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с послед. изм. от 27 декабря 2009 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

5. О Положении о правотворческой инициативе граждан города-курорта Железноводска : решение совета города-курорта Железноводска от 5 апреля 2007 г. № 168 // Курортный край. 2007. 2 мая.

6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с послед. изм. от 27 декабря 2009 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

7. О местных референдумах в Иркутской области : Закон Иркутской области от 6 мая 2006 г. № 25-оз (с послед. изм. от 30 июня 2009 г.) // Областная. 2006. 22 мая.

8. По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 4.

9. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 3-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 3.

10. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

11. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 7, ст. 776.

12. *Керимов К.Д.* Реализация принципа гласности заседаний Национального Собрания Франции // Государство и право. 1999. № 7. С. 78.

Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
В.В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор
А.А. Петров, кандидат юридических наук

Конституционность норм об административной ответственности за выезд на полосу встречного движения как предмет научно-правовой экспертизы

Экспертное заключение подготовлено по вопросам, поставленным в письме судьи Конституционного Суда Российской Федерации С.Д. Князева в связи с запросом Всеволожского городского федерального суда Ленинградской области о проверке конституционности части 3^1 статьи 4.1 и части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и с жалобой гражданина Д.Б. Ядрихинского на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

I. Общие соображения

Часть 4 статьи 12.15 «Нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в редакции, введенной Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ) предусматривает, что выезд в нарушение Правил дорожного движения на сторону дороги, предназначенную для встречного движения, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 указанной статьи, влечет лишение права управления транспортными средствами на срок от четырех до шести месяцев.

Конституционность данного законоположения оспаривается в запросе Всеволожского городского федерального суда Ленинградской области и в жалобе гражданина Д.Б. Ядрихинского. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» как запросы судов о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, так и жалобы на нарушение конституционных прав и свобод законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, должны отвечать установленным для этих категорий обращений критериям допустимости.

В частности, статья 97 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает, что жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если 1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан и 2) закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что проверка законности и обоснованности правоприменительных, в том числе судебных, решений не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, который, по смыслу статей 118, 125, 126, 127 и 128 Конституции Российской Федерации, не может подменять правоприменителя, в том числе суды общей юрисдикции. Следовательно, если доводы, приведенные заявителем в жалобе в Конституционный Суд в обоснование своей позиции, свидетельствуют о том, что фактически он оспаривает не закон по мотивам его неконституционности, а правоприменительные решения, то такая жалоба в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» не

может быть принята к рассмотрению, как не отвечающая требованиям допустимости (см., напр., абзац второй пункта 9 мотивировочной части Определения от 14 июля 1998 г. № 86-О, абзац четвертый пункта 3 мотивировочной части Определения от 10 июня 2010 г. № 683-О-О и др.).

Из текста жалобы гражданина Д.Б. Ядрихинского явно следует, что нарушение своих конституционных прав он связывает не с содержанием оспариваемых норм, а с их неправильным, по его мнению, применением в его деле. Анализ жалобы не позволяет обнаружить в ней доводы, которые свидетельствовали бы об ином. В частности, говоря о неопределенности содержания части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, заявитель неоднократно указывает на возможность различного истолкования этого законоположения (в том числе в части слова «выезд»). Однако ни текст жалобы, ни анализ самой оспариваемой нормы не позволяют сделать вывод о том, что такая возможность непосредственно обусловлена дефектностью закона. По смыслу части второй статьи 36 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» неопределенность в вопросе о конституционности оспариваемых норм должна носить объективный, а не субъективный характер; как следствие, выводы о наличии или отсутствии такой неопределенности правомочен делать не заявитель (ибо в данном случае было бы невозможно различать повод и основание к рассмотрению дела), а Конституционный Суд Российской Федерации. Такая правовая позиция неоднократно выражалась в решениях Конституционного Суда (см., в частности, абзацы третий и четвертый мотивировочной части Определения от 16 июня 1995 г. № 44-О, абзац первый пункта 2 мотивировочной части Определения от 28 декабря 1995 г. № 126-О, пункт 2 мотивировочной части Определения от 8 июля 2004 г. № 240-О и т. д.).

Таким образом, жалоба гражданина Д.Б. Ядрихинского на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не соответствует критериям допустимости, установленным Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», и рассмотрение поставленных в ней вопросов Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно. В соответствии с пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 названного Федерального конституционного закона это является основанием для отказа в принятии данной жалобы к рассмотрению. Вопрос о юридической квалификации тех или иных действий участников дорожного движения, в том числе о том, имело или не имело в конкретном случае место событие административного правонарушения, описанное в диспозиции части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, должен решаться в установленном процессуальном порядке, в том числе с учетом положений статьи 1.5, пунктов 1 и 2 части 1 статьи 24.5, статьи 26.1 названного Кодекса. Согласно этим законоположениям лицо может быть привлечено к административной ответственности за административное правонарушение лишь при условии доказанности наличия состава соответствующего административного правонарушения, включая событие правонарушения и вину данного лица.

Что же касается запроса Всеволожского городского федерального суда Ленинградской области, то он соответствует требованиям допустимости, которые установлены Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» для этой категории обращений. Согласно статьям 101 и 102 названного Федерального конституционного закона суд при рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации закона, примененного или подлежащего применению в указанном деле, обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности данного закона. Запрос суда допустим, если закон применен или подлежит, по мнению суда, применению в рассматриваемом им конкретном деле. Как следует из текста запроса Всеволожского городского федерального суда Ленинградской области и иных прилагаемых документов, эти условия соблюдены: позиция суда о неконституционности взаимосвязанных положений части 3^1 статьи 4.1 и части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях обосновывается непосредственно особенностями содержания оспариваемых норм, а сами эти нормы подлежат применению в деле гражданина Д.А. Казакова по его жалобе на поста-

новление мирового судьи судебного участка № 15 Всеволжского района Ленинградской области.

II. По вопросу о том, имеют ли значение для квалификации деяния по статье 12.15 (часть 4) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях следующие обстоятельства: причина, вследствие которой транспортное средство оказалось на встречной полосе; форма вины лица, совершившего выезд на встречную полосу движения

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, регулируя порядок производства по делам об административных правонарушениях (раздел IV), устанавливает, что к задачам производства по делам об административных правонарушениях относятся в том числе всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом (статья 24.1). Фундаментальное значение для выполнения этих задач имеет доказывание. Доказательствами по делу об административном правонарушении согласно части 1 статьи 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. При этом к числу обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении, относятся наличие события административного правонарушения и виновность лица в совершении административного правонарушения (пункты 1 и 3 статьи 26.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Соответственно, производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при отсутствии события и (или) состава административного правонарушения, с учетом того, что одним из обязательных элементов последнего является вина лица, совершившего административное правонарушение (статья 2.2, пункты 1 и 2 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

На основании этих законоположений следует дать положительный ответ на поставленный вопрос в части, касающейся причины, вследствие которой транспортное средство оказалось на встречной полосе. Необходимо также отметить, что оба указанных в нем обстоятельства — как причина, вследствие которой транспортное средство оказалось на встречной полосе, так и форма вины лица, совершившего выезд на встречную полосу движения, — взаимосвязаны. Эта взаимосвязь заключается в том, что причина нахождения транспортного средства на встречной полосе может свидетельствовать об отсутствии вины в деяниях лица, управлявшего этим транспортным средством, и, следовательно, об отсутствии состава административного правонарушения.

Необходимо учитывать, что в диспозиции части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях описывается деяние, совершение которого влечет административную ответственность, именно как «выезд на сторону дороги, предназначенную для встречного движения», а не как «нахождение на стороне дороги, предназначенной для встречного движения» или как «движение по стороне дороги, предназначенной для встречного движения». Более того, административным правонарушением является не любой «выезд» в смысле части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а только такой, который совершен в нарушение Правил дорожного движения (например, в зоне действия дорожного знака 3.20 «Обгон запрещен»). Следовательно, сам по себе факт нахождения транспортного средства на полосе встречного движения не является и не может являться достаточным основанием для привлечения к административной ответственности по части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Что касается собственно формы вины применительно к части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, то формулировка соответствующей диспозиции предполагает возможность совершения данного правонарушения как с умыслом, так и по неосторожности (статья 2.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

III. По вопросам о том, как соотносится общественная опасность составов правонарушений, предусмотренных статьей 12.15 (часть 4) и статьей 12.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и во всех ли случаях деяние, подпадающее под признаки правонарушения, предусмотренного статьей 12.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, представляет большую общественную опасность, нежели выезд на полосу встречного движения, ответственность за который установлена статьей 12.15 (часть 4) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Часть 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность за выезд в нарушение Правил дорожного движения на сторону дороги, предназначенную для встречного движения, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 той же статьи. Статья 12.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях относит к числу административно наказуемых деяний нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего.

В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений (статья 1.2). Для выполнения этих задач законодательство об административных правонарушениях определяет круг деяний, признаваемых административными правонарушениями и влекущих, соответственно, административную ответственность (часть 1 статьи 1.1, часть 1 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Мерой административной ответственности является административное наказание, которое назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, с учетом в том числе характера совершенного административного правонарушения и обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность (часть 1 статьи 3.1, части 1—3 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Из данных законоположений, рассматриваемых в системном единстве, следует, что административное наказание, назначаемое за совершение административного правонарушения, должно быть соразмерным самому правонарушению. Этот вывод корреспондирует правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, в соответствии с которыми юридическая ответственность по своей природе означает ограничение конституционных прав и свобод, вследствие чего как введение юридической ответственности за те или иные правонарушения, так и собственно конкретные санкции, применяемые в целях наложения ответственности, должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния (абзац пятый пункта 4 и абзац четвертый пункта 5 мотивировочной части Постановления от 11 марта 1998 г. № 8-П, абзац пятый пункта 3 мотивировочной части Постановления от 12 мая 1998 г. № 14-П, абзац второй пункта 3 мотивировочной части Постановления от 15 июля 1999 г. № 11-П, абзац второй пункта 2 мотивировочной части Постановления от 27 мая 2008 г. № 8-П, абзац первый пункта 3.4 мотивировочной части Постановления от 13 июля 2010 г. № 15-П и др.).

Деяние, административная ответственность за которое предусмотрена частью 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, описано в диспозиции данной нормы как выезд в нарушение Правил дорожного движения на сторону дороги, предназначенную для встречного движения, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 этой же статьи. Таким образом, для привлечения к административной ответственности за данное правонарушение не имеет значения то, повлекло ли указанное деяние какие-либо последствия. Этот

подход обусловлен тем, что такое административное правонарушение — в силу специфики организации и осуществления дорожного движения — само по себе порождает очевидный и существенный риск причинения вреда жизни, здоровью и имуществу участников дорожного движения, т. е. тем конституционно значимым ценностям, которые охраняются положениями части 1 статьи 20, части 1 статьи 35, части 1 статьи 41 Конституции Российской Федерации.

В отличие от части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях конструкция деяния, ответственность за которое предусмотрена статьей 12.24 названного Кодекса, включает в себя не только собственно нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, но и последствия такого нарушения в виде причинения легкого (часть 1) или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (часть 2). Таким образом, данное административное правонарушение имеет два объекта и посягает одновременно как на установленный порядок организации дорожного движения, так и на здоровье граждан. Следовательно, применение мер административной ответственности за это правонарушение направлено на реализацию более широкого круга задач, указанных в статье 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, чем это имеет место в случае с частью 4 статьи 12.15 названного Кодекса.

На основании изложенного и с учетом того, что высшей ценностью являются человек, его права и свободы (статья 2 Конституции Российской Федерации), следует признать, что правонарушение, административная ответственность за которое предусмотрена статьей 12.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, при любых обстоятельствах характеризуется большей общественной вредностью, чем правонарушение, указанное в части 4 статьи 12.15 этого же Кодекса.

IV. По вопросам о том, как соотносится общественная опасность деяний, предусмотренных статьей 12.15 (часть 4) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьей 264 (часть 1) Уголовного кодекса Российской Федерации, и означает ли возможность прекращения уголовного дела по статье 264 (часть 1) Уголовного кодекса Российской Федерации за примирением с потерпевшим, при отсутствии таковой при привлечении к административной ответственности, что административные правонарушители поставлены законодателем в худшее положение в сравнении с лицами, совершившими указанное преступление

1. Конституционный принцип правового государства, возлагающий на Российскую Федерацию обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность, предполагает установление такого правопорядка, который должен гарантировать каждому государственную защиту его прав и свобод (часть 1 статьи 1, статья 2, часть 1 статьи 45 Конституции Российской Федерации). Данная правовая позиция, изложенная в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации (см., напр., абзац первый пункта 2 мотивировочной части Постановления от 25 апреля 2001 г. № 6-П, абзац третий пункта 1.1 мотивировочной части Постановления от 19 марта 2003 г. № 3-П), подразумевает право законодателя запрещать совершение тех или иных деяний под страхом наступления юридической ответственности. Такая ответственность по своей природе может быть различной (уголовной, административной, гражданско-правовой, конституционно-правовой и т. д.). При этом конкретный вид юридической ответственности характеризуется набором присущих лишь ему правовых средств и должен определяться с учетом характера соответствующих правонарушений и круга охраняемых общественных отношений.

В частности, уголовная ответственность отличается от административной ответственности тем, что деяние, влекущее уголовную ответственность, — преступление — законодательно признается общественно опасным по определению (часть 1 статьи 14 Уголовного кодекса Российской Федерации). Административным же правонарушением в соответствии с частью 1 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое названным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Таким образом, легальное определение понятия административного правонарушения не содержит указаний на какие-

либо качественные признаки деяний, подпадающих под данное понятие.

Изложенное свидетельствует о том, что общественная опасность присуща исключительно преступлениям как деяниям, влекущим уголовную ответственность. Иные правонарушения — в том числе административные — таким свойством не обладают, хотя и являются общественно вредными (именно по этой причине закон изначально и запрещает их совершение). Тем самым исключается подмена административной ответственности уголовной ответственностью (см. абзац первый пункта 3.4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 2010 г. № 15-П). Законодательство же предусматривает применение за совершение административных правонарушений более мягких мер ответственности, чем за совершение преступлений, исходя из того, что уголовный закон в силу своей правовой природы является крайним средством, с помощью которого государство осуществляет реагирование на факты правонарушающего поведения, распространяет свое действие лишь на те сферы общественных отношений, регулирование которых с помощью правовых норм иной отраслевой принадлежности, в том числе норм, устанавливающих административную ответственность, оказывается недостаточным (абзац третий пункта 2 мотивировочной части Определения от 10 июля 2003 г. № 270-О).

Применительно к поставленному вопросу сказанное означает, что деяние, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 264 Уголовного кодекса Российской Федерации (нарушение лицом, управляющим автомобилем, трамваем либо другим механическим транспортным средством, правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека), является — независимо от конкретных обстоятельств — более общественно вредным, чем деяние, указанное в части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и характеризуется общественной опасностью как наивысшей степенью общественной вредности.

2. Уголовное и административно-деликтное законодательство по-разному регулируют правовое положение лица, совершившего, соответственно, преступление или административное правонарушение. В частности, поскольку применение мер уголовной ответственности влечет для граждан более значительные негативные правовые последствия, нежели применение мер административной ответственности, законодатель — в целях достижения надлежащего баланса между различными интересами участников уголовного судопроизводства — предусмотрел в рамках реализации своих прерогатив по регулированию уголовно-процессуальных отношений (пункт «о» статьи 71, часть 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации) ряд специфических механизмов, не используемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях.

Одним из таких механизмов является прекращение уголовного дела в связи с примирением сторон. В соответствии с взаимосвязанными положениями уголовного (статья 76 Уголовного кодекса Российской Федерации) и уголовно-процессуального (статья 25 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации) законодательства суд, а также следователь с согласия руководителя следственного органа или дознаватель с согласия прокурора вправе на основании заявления потерпевшего или его законного представителя прекратить уголовное дело в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести, и освободить его тем самым от уголовной ответственности, если это лицо примирилось с потерпевшим и загладило причиненный ему вред; при этом преступление должно быть совершено данным лицом впервые.

Конституционная обоснованность такого регулирования подтверждается правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, в соответствии с которой законодатель — исходя из характера преступления, его общественной опасности, сочетания затрагиваемых преступлением общественных и индивидуальных интересов, а также в целях более полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина в соответствии со статьями 18 и 21 Конституции Российской Федерации, в том числе для предотвращения нежелательных для лица, пострадавшего от преступления, последствий его участия в уголовном процессе, — вправе дифференцировать порядок производства по различным категориям уголовных дел, допуская включение в него элементов диспозитивности, которая предполагает учет волеизъявления лица, пострадавшего от преступления, вплоть до придания ему определяющего значения при принятии

ряда ключевых процессуальных решений (абзац второй пункта 3 мотивировочной части Постановления от 27 июня 2005 г. № 7-П).

Таким образом, институт примирения с потерпевшим в системе действующего правового регулирования имеет специфическую — уголовно-процессуальную — природу. Это лишает оснований утверждение о том, что лица, совершившие административные правонарушения, поставлены законодателем в худшие по сравнению с лицами, совершившими преступления, процессуальные условия по той причине, что не обладают правом на прекращение дел об административных правонарушениях в связи с примирением с потерпевшими. Данный вывод распространяется и на лиц, совершивших, соответственно, административные правонарушения, указанные в части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и преступления, указанные в части 1 статьи 264 Уголовного кодекса Российской Федерации. Важно также учесть, что признаваемая уголовно-процессуальным законодательством возможность прекращения уголовного преследования лица в связи с примирением его с потерпевшим направлена на реализацию принципов справедливости наказания (часть 1 статьи 6 Уголовного кодекса Российской Федерации, статья 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации) и потому не может рассматриваться исключительно в качестве средства ухода от ответственности за совершенное преступление.

V. По вопросу о том, отвечает ли диспозиция статьи 12.15 (часть 4) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях требованиям равенства всех перед законом, а санкция данной нормы — требованиям справедливости, пропорциональности ограничения прав и свобод, а также соразмерности публично-правовой ответственности совершенному деянию, его общественной опасности

Формулировка поставленного вопроса исключает исследование положений части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в отрыве от других норм, предусматривающих ответственность за сходные правонарушения. На необходимость учитывать при проверке конституционности оспариваемых норм их место в системе действующего правового регулирования указывает также и Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (часть вторая статьи 74).

Как подчеркивалось выше, принцип, в соответствии с которым ответственность должна быть соразмерна характеру и тяжести совершенного правонарушения, неоднократно находил свое подтверждение в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, в пункте 4 мотивировочной части его Постановления от 24 июня 2009 г. № 11-П указано, что в силу части 3 статьи 17 и части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации исходящее из принципа справедливости конституционное требование соразмерности установления правовой ответственности предполагает в качестве общего правила ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обусловливающих индивидуализацию при применении взыскания. Из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, таким образом, вытекает, что за правонарушение, которое является менее общественно вредным, нежели иное сходное правонарушение, не может устанавливаться более строгая ответственность.

В пункте III настоящего заключения сформулирован вывод, согласно которому правонарушение, административная ответственность за которое предусмотрена статьей 12.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, посягает, помимо установленного порядка организации дорожного движения, также на здоровье граждан и в силу этого при любых обстоятельствах характеризуется большей общественной вредностью, чем правонарушение, указанное в части 4 статьи 12.15 этого же Кодекса. При этом выезд в нарушение Правил дорожного движения на сторону дороги, предназначенную для встречного движения, влечет, согласно абзацу второму части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, наказание исключительно в виде лишения права управления транспортными средствами на срок от четырех до шести месяцев. Такой же вид административного наказания — причем в существенно большем размере (от одного года до полутора лет или от полутора до двух лет в зависимости от того, причинен ли здоровью потерпевшего легкий или средней тяжести вред) — предусматривают и санкции статьи 12.24 Кодекса Российской

Федерации об административных правонарушениях. Однако статья 12.24 названного Кодекса допускает — в отличие от части 4 статьи 12.15 — также применение за те же административные правонарушения такого вида административного наказания, как штраф (причем такая возможность — опять-таки в отличие от части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях — не зависит от способа выявления правонарушения). По смыслу частей 1 и 3 статьи 3.2 названного Кодекса административный штраф является более мягким видом наказания, чем лишение специального права, предоставленного физическому лицу (разновидностью которого и является лишение права управления транспортными средствами).

Изложенное свидетельствует о том, что санкция части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не отвечает конституционным требованиям справедливости, пропорциональности ограничения прав и свобод, а также соразмерности ответственности совершенному деянию.

Что касается диспозиции данной статьи, то она сформулирована четко и ясно, а потому сама по себе не может рассматриваться как нарушающая принцип равенства всех перед законом (часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации). Вопрос же о том, подпадает ли то или иное конкретное деяние под действие части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, решается, как подчеркивалось в пункте I настоящего заключения, в порядке правоприменения и на основе взаимосвязанных положений статьи 1.5, пунктов 1 и 2 части 1 статьи 24.5, статьи 26.1 названного Кодекса.

VI. Согласуется ли с принципами юридического равенства и справедливости закрепление в статье 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях положения, согласно которому в случае обнаружения (фиксации) при помощи специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме (часть 3 статьи 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), нарушения Правил дорожного движения (в том числе выезда на встречную полосу), наказание правонарушителю может быть назначено только в виде штрафа, в то время как при «обычном» обнаружении аналогичного правонарушения и составлении протокола административное наказание не может быть иным, нежели лишение права управления транспортным средством

Часть 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает, что указанное в ней деяние влечет административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами. Санкция этой нормы не допускает возможности применения за данное правонарушение иных видов административных наказаний. В то же время в соответствии с частью 3^1 статьи 4.1 и частью 3 статьи 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 данного Кодекса и зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, административное наказание назначается в виде административного штрафа. При этом в случаях, когда в санкции применяемой статьи или части статьи Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами или административного ареста, административное наказание назначается в виде административного штрафа в наибольшем размере, предусмотренном для граждан частью 1 статьи 3.5 Кодекса (т. е. в размере пяти тысяч рублей).

Таким образом, часть 3^1 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях применительно к целому ряду административных правонарушений, включая деяние, указанное в части 4 статьи 12.15 этого же Кодекса, устанавливает зависимость вида и размера административного наказания от способа, которым был установлен факт совершения административного правонарушения.

Между тем юридическая ответственность представляет собой поддерживаемую силой государства обязанность субъекта претерпевать неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение. Следовательно, содержание этой обязанности определяется содержанием правонарушения. Более того, общеправовые принципы справедливости диктуют необходимость обеспечения соразмер-

ности ответственности совершенному правонарушению. Применительно к административной ответственности физических лиц эта идея нашла свое закрепление в части 2 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, где установлено, что при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. Перечень факторов, определяющих назначаемое административное наказание, является, таким образом, исчерпывающим. Все эти факторы связаны либо непосредственно с совершенным административным правонарушением, либо с личностью правонарушителя.

Что касается такого фактора, как способ установления факта совершения административного правонарушения, то он является сугубо внешним по отношению как к самому правонарушению, так и к личности правонарушителя. Решение вопроса о размещении в тех или иных местах технических средств, упомянутых в части 3 статьи 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, зависит от усмотрения правоприменителя. При таких обстоятельствах лица, совершившие административные правонарушения, ответственность за которые установлена частью 4 статьи 12.15 названного Кодекса, ставятся — с точки зрения вида применяемого к ним административного наказания — в различное положение в зависимости от того, зафиксированы ли соответствующие правонарушения техническими средствами, указанными в части 3 его статьи 28.6, либо иными способами. Тем самым нарушается конституционный принцип равенства всех перед законом (часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации).

Данный принцип не препятствует законодателю при осуществлении правового регулирования устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным категориям, но лишь при условии, что такие различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям и требованиям (абзац четвертый пункта 3 мотивировочной части Постановления от 3 ноября 1998 г. № 25-П, абзац первый пункта 1.2 мотивировочной части Постановления от 27 апреля 2001 г. № 7-П, абзац первый пункта 3 мотивировочной части Постановления от 15 июня 2006 г. № 6-П и т. д.).

VII. Выводы

На основании изложенного приходим к следующему заключению:

1) в соответствии с частью второй статьи 36, пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 и статьей 97 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Д.Б. Ядрихинского на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях должно быть отказано, поскольку данная жалоба в соответствии с названным Федеральным конституционным законом не является допустимой и рассмотрение поставленных в ней вопросов Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно;

2) запрос Всеволожского городского федерального суда Ленинградской области о проверке конституционности части 3^1 статьи 4.1 и части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях подлежит принятию к рассмотрению;

3) взаимосвязанные положения части 3^1 статьи 4.1 и части 4 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не соответствуют Конституции Российской Федерации, части 3 ее статьи 17, части 1 статьи 19 и части 3 статьи 55.

Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук
Е.Л. Иванова
А.А. Петров, кандидат юридических наук
В.Е. Подшивалов, кандидат юридических наук
С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

Модельный закон субъекта Российской Федерации «О порядке признания в субъекте Российской Федерации жилых строений на садовых земельных участках пригодными для постоянного проживания»

Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 апреля 2008 г. № 7-П по делу о проверке конституционности абзаца второго ст. 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан признал норму абзаца второго ст. 1 названного Федерального закона, запрещающую регистрацию граждан по месту жительства в жилых строениях, возведенных на садовых земельных участках, не соответствующей ст. 19 (ч. 1 и 2), 27 (ч. 1) и 55 (ч. 3) Конституции РФ. Согласно правовой позиции Конституционного Суда указанная норма в системе правового регулирования, характеризующегося рассогласованностью норм гражданского, земельного и градостроительного законодательства, порождает правовую неопределенность, нарушает конституционный принцип равенства, позволяет органам регистрационного учета отказывать в регистрации по месту жительства гражданам, которые постоянно проживают в возведенных на садовых земельных участках жилых строениях, принадлежащих им на законных основаниях.

Подтверждая возможность регистрации граждан по месту жительства в жилых строениях, расположенных на садовых земельных участках, Конституционный Суд РФ указал, что условием регистрации граждан является фактическая пригодность жилого строения для постоянного проживания, а также расположение садового земельного участка на землях населенных пунктов. Конституционный Суд обратил внимание на то, что субъекты Российской Федерации вправе осуществить надлежащее правовое регулирование, определив порядок признания жилых строений на садовых земельных участках пригодными для постоянного проживания. При этом не исключается возможность введения субъектами Российской Федерации указанного правового регулирования в опережающем порядке.

Предлагаемый модельный закон субъекта Российской Федерации определяет порядок признания в субъекте жилых строений, расположенных на садовых земельных участках, относящихся к землям населенных пунктов, пригодными для постоянного проживания.

Модельным законом устанавливается, что решение о признании жилых строений пригодными для постоянного проживания принимается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В целях проведения оценки пригодности жилых строений для постоянного проживания высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации создается межведомственная комиссия по оценке пригодности жилых строений на садовых земельных участках для постоянного проживания.

Законом предусматривается порядок приема заявлений граждан о признании жилых строений пригодными для постоянного проживания, порядок проведения оценки пригодности жилого строения для постоянного проживания и порядок принятия решения о признании жилого строения пригодным для постоянного проживания.

Закон состоит из 10 статей и двух приложений.

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона

Настоящий Закон определяет порядок признания в субъекте Российской Федерации жилых строений, расположенных на садовых земельных участках, относящихся к землям населенных пунктов (далее — жилые строения), пригодными для постоянного проживания.

Статья 2. Правовая основа определения порядка признания в субъекте Российской Федерации жилых строений пригодными для постоянного проживания

Порядок признания в субъекте Российской Федерации жилых строений пригодными для постоянного проживания определяется настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации 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», Жилищным кодексом Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», иными федеральными законами, Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации.

Статья 3. Орган, уполномоченный на принятие решения о признании жилых строений пригодными для постоянного проживания

Решения о признании жилых строений пригодными для постоянного проживания принимаются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее — уполномоченный орган).

Статья 4. Межведомственная комиссия субъекта Российской Федерации по оценке пригодности жилых строений на садовых земельных участках для постоянного проживания

1. В целях проведения оценки пригодности жилых строений для постоянного проживания высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации создается межведомственная комиссия субъекта Российской Федерации по оценке пригодности жилых строений на садовых земельных участках для постоянного проживания (далее — комиссия).

2. В состав комиссии включаются представители уполномоченного органа, а также представители органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных в сфере жилищной политики, энергетики, транспорта и связи, в сфере строительства, архитектуры, дорожного хозяйства, в сфере государственного жилищного контроля и строительного надзора, в сфере государственной экспертизы в строительстве.

В состав комиссии по согласованию могут включаться представители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на проведение государственного контроля и надзора в сферах санитарно-эпидемиологической, пожарной, промышленной, экологической и иной безопасности, защиты прав потребителей и благополучия человека, представители организаций, осуществляющих инвентаризацию и регистрацию объектов недвижимости, органов архитектуры, градостроительства и соответствующих организаций.

3. Председателем комиссии по должности является руководитель уполномоченного органа.

4. Персональный состав комиссии определяется распоряжением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 5. Условия признания жилого строения пригодным для постоянного проживания

Жилое строение признается пригодным для постоянного проживания при соблюдении следующий условий:

1) жилое строение располагается на садовом земельном участке, относящемся к землям населенных пунктов;

2) жилое строение отвечает критерию фактической пригодности для постоянного проживания, то есть соответствует предъявляемым в соответствии с законодательством Российской Федерации требованиям к жилым помещениям при полном отсутствии установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации оснований для признания жилого помещения непригодным для проживания.

Статья 6. Прием заявлений граждан о признании жилых строений пригодными для постоянного проживания

1. Для рассмотрения вопроса о признании жилого строения пригодным для постоянного проживания гражданин — собственник жилого строения подает в уполномоченный орган заявление о признании жилого строения пригодным для постоянного проживания. К указанному заявлению прилагаются следующие документы:

1) нотариально заверенная копия документа, подтверждающего право собственности на жилое строение;

2) нотариально заверенная копия документа, подтверждающего право собственности на садовый земельный участок;

3) нотариально заверенная копия технического паспорта объекта недвижимости.

2. Заявление о признании жилого строения пригодным для постоянного проживания регистрируется в Книге регистрации заявлений граждан о признании жилых строений пригодными для постоянного проживания по форме, установленной приложением № 1 к настоящему Закону.

Гражданину, подавшему заявление о признании жилого строения пригодным для постоянного проживания, выдается расписка в получении заявления и приложенных к нему документов с указанием их перечня и даты их поступления в уполномоченный орган.

3. Уполномоченный орган в течение тридцати рабочих дней с даты, указанной в части 2 настоящей статьи, рассматривает заявление и приложенные к нему документы и принимает одно из следующих решений:

1) о направлении заявления и приложенных к нему документов в комиссию;

2) об отказе в рассмотрении заявления о признании жилого строения пригодным для постоянного проживания.

4. Решение об отказе в рассмотрении заявления о признании жилого строения пригодным для постоянного проживания принимается уполномоченным органом при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

1) жилое строение расположено на земельном участке, не относящемся к землям населенных пунктов;

2) не предоставлены или предоставлены в неполном объеме документы, указанные в части 1 настоящей статьи.

Статья 7. Оценка пригодности жилого строения для постоянного проживания

1. Комиссия проводит оценку соответствия жилого строения требованиям, указанным в пункте 2 статьи 5 настоящего Закона, в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в течение тридцати рабочих дней со дня поступления в комиссию заявления гражданина о признании жилого строения пригодным для постоянного проживания и приложенных к нему документов.

2. Гражданин, подавший заявление о признании жилого строения пригодным для постоянного проживания, вправе высказывать свое мнение по любому вопросу, возникающему при проведении оценки соответствия жилого строения требованиям, указанным в пункте 2 статьи 5 настоящего Закона.

3. По результатам работы комиссия принимает заключение по форме, установленной приложением № 2 к настоящему Закону:

1) о соответствии жилого строения требованиям, указанным в пункте 2 статьи 5 настоящего Закона;

2) о несоответствии жилого строения требованиям, указанным в пункте 2 статьи 5 настоящего Закона. В этом случае в заключение комиссии могут быть включены указания о необходимости и возможности проведения капитального ремонта жилого строения, его реконструкции или перепланировки в целях обеспечения соответствия жилого строения требованиям, указанным в пункте 2 статьи 5 настоящего Закона.

4. Заключение комиссии принимается большинством голосов от установленного числа членов комиссии. Если при принятии заключения голоса «за» и «против» разделились поровну, решающим является голос председателя комиссии.

5. Член комиссии, не согласный с принятым заключением, вправе письменно изложить свое особое мнение. Особое мнение члена комиссии прилагается к заключению комиссии.

6. По одному экземпляру заключения комиссии не позднее трех рабочих дней после дня его принятия направляется в уполномоченный орган и гражданину, подавшему заявление о признании жилого строения пригодным для постоянного проживания.

Статья 8. Принятие решения о признании жилого строения пригодным для постоянного проживания

1. Уполномоченный орган не позднее тридцати рабочих дней со дня поступления заключения комиссии принимает одно из следующих решений:

1) о признании жилого строения пригодным для постоянного проживания;

2) об отказе в признании жилого строения пригодным для постоянного проживания.

2. Решение уполномоченного органа об отказе в признании жилого строения пригодным для постоянного проживания должно быть мотивированным. Основаниями принятия решения уполномоченного органа об отказе в признании жилого строения пригодным для постоянного проживания являются:

1) заключение комиссии о несоответствии жилого строения требованиям, указанным в пункте 2 статьи 5 настоящего Закона;

2) наличие в документах, предусмотренных пунктами 1—3 части 1 статьи 6 настоящего Закона, сведений, не соответствующих действительности.

3. Один экземпляр решения уполномоченного органа не позднее трех рабочих дней со дня принятия указанного решения направляется заявителю.

Статья 9. Формирование дел о рассмотрении заявлений о признании жилых строений пригодными для постоянного проживания

По каждому факту обращения с заявлением о признании жилого строения пригодным для постоянного проживания уполномоченный орган обязан сформировать дело, в котором хранятся все документы, относящиеся к рассмотрению соответствующего заявления.

Статья 10. Вступление настоящего Закона в силу

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

Приложение № 1

КНИГА
регистрации заявлений граждан о признании жилых строений пригодными для постоянного проживания в субъекте Российской Федерации

_____
(наименование уполномоченного органа)

Начата _____
Окончена _____

№	Дата поступления заявления	Фамилия, имя, отчество гражданина	Паспортные данные гражданина			Место нахождения жилого строения	Решение уполномоченного органа	Дата направления гражданину документа, подтверждающего принятие решения уполномоченным органом
			номер	дата выдачи	кем выдан			
1	2	3	4	5	6	7	8	9

Приложение № 2

ЗАКЛЮЧЕНИЕ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ КОМИССИИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПРИЗНАНИИ ЖИЛОГО СТРОЕНИЯ ПРИГОДНЫМ ДЛЯ ПОСТОЯННОГО ПРОЖИВАНИЯ

№_____ (дата)_____

_____

(месторасположение жилого строения)

Комиссия _____

(наименование органа)

в составе председателя _____

(Ф.И.О., занимаемая должность и место работы)

и членов комиссии _____

(Ф.И.О., занимаемая должность и место работы)

при участии приглашенных экспертов _____

_____

(Ф.И.О., занимаемая должность и место работы)

и приглашенного собственника строения или уполномоченного им лица _____

_____

(Ф.И.О., занимаемая должность и место работы)

по результатам рассмотренных документов _____

(приводится перечень документов)

и на основании акта межведомственной комиссии, составленного по результатам обследования,

_____

_____

_____

(приводится текст заключения)

_____

_____

_____

(приводится обоснование принятого комиссией заключения о соответствии (несоответствии) жилого строения установленным требованиям)

Приложение к заключению:

1) перечень рассмотренных документов;
2) акт обследования строения;
3) перечень других материалов, запрошенных комиссией;
4) особое мнение членов комиссии:

_____

Председатель комиссии

_____ _____

(подпись) (Ф.И.О.)

Члены комиссии

_____ _____

(подпись) (Ф.И.О.)

_____ _____

(подпись) (Ф.И.О.)

_____ _____

(подпись) (Ф.И.О.)

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.

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

Васильева Наталья Викторовна — кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела законопроектных 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.

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

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

Игнатенко Виктор Васильевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, Председатель Избирательной комиссии Иркутской области.

Петров Алексей Александрович — кандидат юридических наук, директор Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

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

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

Старовойтова Екатерина Игоревна — старший научный сотрудник отдела правовой информации Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Фролова Евгения Евгеньевна — кандидат юридических наук, профессор, заведующая кафедрой предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета экономики и права.

Шишпарёнок Ольга Николаевна — ведущий научный сотрудник отдела экспертно-правовых исследований Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.