





УСТАВ  
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ  
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ КОММЕНТАРИЙ

莫斯科州  
宪章  
历史的法律评论

CHARTER  
OF THE MOSCOW REGION  
HISTORICAL AND LEGAL COMMENTARY

— 2023 —

УДК 352/354-1  
ББК 67.400  
У79

У79 **Устав Московской области. Историко-правовой комментарий.** Балытников В.В. (науч. ред.), Куценко Е.В. (авт.- сост.).  
Московская область. ОАО «ПФОП». 2023 г.

ISBN: 978-5-7151-0588-2

Издательство выражает благодарность Председателю Московской областной Думы Брынцалову И.Ю., заместителю Председателя Московской областной Думы Рожнову О.А., заместителю руководителя аппарата Московской областной Думы – руководителю Государственно-правового управления Толмачевой Н.Н., научным редакторам комментария, руководителям и сотрудникам Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления, ООО «ЭЛКОД» – за организационную и научно-методическую помощь и поддержку при подготовке материалов издания, а также Центральному государственному архиву Московской области – за предоставленную возможность разместить архивные документы на страницах издания, всем авторам текста комментария – за кропотливую безвозмездную работу по его подготовке.

**Автор-составитель:**

**КУЦЕНКО Е.В.** – заслуженный работник культуры Российской Федерации, член Экспертного совета при Московской областной Думе: создание творческой и художественной концепции издания, разработка дизайна, сбор и составление материалов издания.

**Рецензент:**

**МИНХ Г.В.** – проф., заслуженный юрист Российской Федерации, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

**Научные редакторы:**

**БАЛЫТНИКОВ В.В.** – канд. юрид. наук, государственный советник юстиции Российской Федерации 1 класса, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления, руководитель группы научных редакторов.

**ГРИШКОВЕЦ А.А.** – докт. юрид. наук, проф., вед. науч. сотр. Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления, вед. науч. сотр. сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН.

**ЧЕРТКОВ А.Н.** – докт. юрид. наук, доц., гл. науч. сотр. Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления.

**Научный консультант:**

**ТИХОМИРОВ Ю.А.** – докт. юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации, член-корреспондент Международной академии сравнительного права.

**Рабочая группа по подготовке к изданию комментария к Уставу Московской области:**

**Рожнов О.А.** (руководитель группы), **Балытников В.В.**, **Веселов П.А.**, **Галиахметова К.Д.**, **Горбылёв А.А.**, **Куценко Е.В.**, **Мазуров А.Б.**, **Петухова О.Н.**, **Тихомиров Ю.А.**, **Толмачева Н.Н.**, **Шебзухов Ш.Г.**

**Редакционная коллегия:**

**Толмачева Н.Н.** (председатель редакционной коллегии), **Балытников В.В.**, **Галиахметова К.Д.**, **Селезнев Д.А.**, **Сысина Е.Ю.**, **Сергеев А.А.**, **Тихомиров Ю.А.**, **Шарыкина Н.Ю.**

**Группа технико-юридического редактирования:** **Аристова С.В.**, **Бабкина С.В.**, **Васюкова Н.В.**, **Викторова Е.Э.**, **Волков А.В.**, **Галиахметова К.Д.**, **Данилина А.А.**, **Надарейшвили Г.В.**, **Селезнев Д.А.**, **Слесарева А.А.**, **Степанова Н.Н.**, **Сысина Е.Ю.**, **Тараненко М.С.**, **Францева И.М.**, **Хухарева А.А.**, **Цыганова Н.М.**, **Шарыкина Ю.Н.**, **Шебзухов Ш.Г.**

Это первый историко-правовой комментарий к Уставу Московской области, издание которого приурочено к 30-летию Конституции Российской Федерации и 30-летию Московской областной Думы. В комментарии содержатся разъяснения смысла и анализ содержания статей основного закона Московской области.

Подготовленное издание носит преимущественно практически ориентированный и просветительно-правовой характер. Его изучение будет способствовать распространению историко-юридических знаний об организации и деятельности органов публичной власти Московской области, повышению уровня правовой грамотности населения региона, сохранению и поддержанию его общепризнанных историко-культурных традиций.

Комментарий предназначен для широкого круга читателей.

本书为首部针对《莫斯科州宪章》的历史和法律评论，恰逢《俄罗斯联邦宪法》颁布施行30周年以及莫斯科州杜马成立30周年出版。该评论中包含了对于莫斯科州主要法律条款含义的解释和内容分析。

这部出版物主要以实践为导向，具有法律启蒙性质。其研究将有助于传播关于莫斯科州公权力机构的组织与活动的历史和法律知识，提高州居民的法律素养，保护和传承其公认的历史文化传统。

适合广大读者阅读。

This marks the first historical and legal commentary on the Charter of the Moscow Region, published in conjunction with the 30th anniversary of both the Russian Federation's Constitution and the Moscow Regional Duma. The Commentary provides interpretations and dissections of the articles within the primary Law of the Moscow Region.

The prepared publication primarily carries a practical, educational, and legal focus. Studying it will aid in spreading historical and legal understanding about the structure and operations of the Moscow region's public authorities, enhancing the region's population's legal literacy, and preserving and upholding its universally acknowledged historical and cultural traditions.

The Commentary is designed for a broad readership.

ISBN: 978-5-7151-0588-2

© ОАО «ПФОП», 2023

## АВТОРЫ КОММЕНТАРИЯ

**БАЛЫТНИКОВ В.В.**, канд. юрид. наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления – комментарий к преамбуле, статьям 2 (в соавторстве с **ГРИШКОВЦОМ А.А.**), 3 (в соавторстве с **ШАЛАГИНОВОЙ Е.Г.**);

**БОЛДИНОВ Я.В.**, науч. сотр. Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления, старший преподаватель юридического факультета Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге – комментарий к статьям 39, 46, 50;

**ГАЛИАХМЕТОВА К.Д.**, канд. юрид. наук, консультант отдела правовой информации и законодательной техники Государственно-правового управления Московской областной Думы – комментарий к статьям 22, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 (в соавторстве с **ТОЛМАЧЕВОЙ Н.Н.**);

**ГЛУХОВ В.В.**, заместитель директора, науч. сотр. Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления – комментарий к статьям 40, 41, 42, 43;

**ГОЛОВНЁВ В.А.**, канд. экон. наук, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Московской области – комментарий к статье 53 (в соавторстве с **ЛАВРОВОЙ И.А.**, **МИШОНОВОЙ К.В.**, **ФАЕВСКОЙ И.К.**);

**ГОРБЫЛЁВ А.А.**, постоянный представитель Губернатора Московской области в Московской областной Думе – комментарий к статьям 34, 35, 36;

**ГРИШКОВЕЦ А.А.**, докт. юрид. наук, проф., вед. науч. сотр. Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления, вед. науч. сотр. сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук – комментарий к статьям 2 (в соавторстве с **БАЛЫТНИКОВЫМ В.В.**), 6, 8, 13 (в соавторстве с **СЫСИНОЙ Е.Ю.**), 19, 21;

**ЕДАКОВ П.В.**, консультант отдела геральдики в Управлении по вопросам наград и геральдики Администрации Губернатора Московской области – комментарий к статье 5;

**ЛАВРОВА И.А.**, заместитель начальника Управления – начальник юридического отдела Правового управления Уполномоченного по правам человека в Московской области – комментарий к статьям 14 (в соавторстве с **МИШОНОВОЙ К.В.**, **ФАЕВСКОЙ И.К.**), 53 (в соавторстве с **ГОЛОВНЁВЫМ В.А.**, **МИШОНОВОЙ К.В.**, **ФАЕВСКОЙ И.К.**);

**МИХАЙЛОВ Е.Н.**, заместитель директора Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления – комментарий к статьям 51, 52;

**МИШОНОВА К.В.**, Уполномоченный по правам ребенка в Московской области – комментарий к статьям 14 (в соавторстве с **ЛАВРОВОЙ И.А.**, **ФАЕВСКОЙ И.К.**), 53 (в соавторстве с **ГОЛОВНЁВЫМ В.А.**, **ЛАВРОВОЙ И.А.**, **ФАЕВСКОЙ И.К.**);

**МОЖАР Е.В.**, ведущий эксперт Центра правовой информации ООО «ЭЛКОД» – комментарий к статьям 7, 23, 24, 25;

**РУДНЕВА С.В.**, руководитель аппарата Контрольно-счетной палаты Московской области – комментарий к статье 55;

**СЕРГЕЕВ А.А.**, докт. юрид. наук, проф., гл. науч. сотр. Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления – комментарий к статьям 37, 56, 57, 58, 59, 60;

**СЫСИНА Е.Ю.**, начальник Управления регионального выпуска Департамента региональных систем Консультант-Плюс ООО «ЭЛКОД» – комментарий к статьям 9, 11, 12, 13 (в соавторстве с **ГРИШКОВЦОМ А.А.**), 15, 16, 17, 18, 61, 62;

**ТОЛМАЧЕВА Н.Н.**, канд. юрид. наук, заместитель руководителя аппарата Московской областной Думы – руководитель Государственно-правового управления – комментарий к статьям 10, 20 (в соавторстве с **ШЕСТАКОВЫМ А.В.**), 22, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 (в соавторстве с **ГАЛИАХМЕТОВОЙ К.Д.**), 54;

**ФАЕВСКАЯ И.К.**, канд. экон. наук, Уполномоченный по правам человека в Московской области – комментарий к статьям 14 (в соавторстве с **ЛАВРОВОЙ И.А.**, **МИШОНОВОЙ К.В.**), 53 (в соавторстве с **ГОЛОВНЁВЫМ В.А.**, **ЛАВРОВОЙ И.А.**, **МИШОНОВОЙ К.В.**);

**ЧЕРТКОВ А.Н.**, докт. юрид. наук, доц., гл. науч. сотр. Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления – комментарий к статьям 1, 4, 44, 45, 47, 48, 49;

**ШАЛАГИНОВА Е.Г.**, юрисконсульт-аналитик группы правового консультирования отдела оперативного консультирования Центра правового консалтинга ООО «ЭЛКОД» – комментарий к статье 3 (в соавторстве с **БАЛЫТНИКОВЫМ В.В.**);

**ШЕСТАКОВ А.В.**, руководитель Главного управления по обеспечению деятельности мировых судей Московской области в ранге министра – комментарий к статье 20 (в соавторстве с **ТОЛМАЧЕВОЙ Н.Н.**);

**ШТУКИН В.В.**, канд. юрид. наук, ст. науч. сотр. Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления – комментарий к статье 38.

## ПЕРЕЧЕНЬ НЕКОТОРЫХ УПОТРЕБЛЯЕМЫХ В КНИГЕ СОКРАЩЕНИЙ И СИНОНИМОВ

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации

Государственная Дума – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ЗАТО – закрытое административно-территориальное образование

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КСП – Контрольно-счетная палата

Минфин России – Министерство финансов Российской Федерации

Минюст России – Министерство юстиции Российской Федерации

Москва – город Москва, столица Российской Федерации, город федерального значения Москва

Московская область – Подмосковье

Мособлдума – Московская областная Дума, Дума

Мособлизбирком – Избирательная комиссия Московской области, Московская областная избирательная комиссия

Мособлсовет – Московский областной Совет народных депутатов

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации

ОИК – окружные избирательные комиссии

Областной закон – Закон Московской области

п. – пункт статьи

Россия – Российская Федерация

Совет Федерации – Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

ст. – статья

ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

Устав – Устав Московской области, настоящий Устав, комментируемый Устав

ЦИК России – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

ч. – часть статьи

\* При подготовке комментария использованы документы из архива Московской областной Думы, а также нормативные правовые акты по состоянию на 15 сентября 2023 года.



Ссылка позволяет ознакомиться с материалами книги, размещенной на официальном сайте Московской областной Думы



## ОБРАЩЕНИЕ ГУБЕРНАТОРА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Устав субъекта Российской Федерации – сравнительно новое явление в истории нашей страны. Свои собственные основные законы российские регионы – края, области, города федерального значения – получили в 90-е годы в результате сложных социальных процессов, связанных с преобразованием государственно-политической организации общества. Это был тяжелый период, который поставил нашу страну на грань выживания и изменил судьбы многих людей.

В то же время это была пора поиска и надежд. С принятием в 1993 году новой Конституции России перед регионами открылись широкие возможности, позволяющие регулировать социально-экономические отношения в соответствии с внутренними особенностями и потребностями, развивать местное самоуправление, самостоятельно решать вопросы, не требующие вмешательства на высоком уровне. Уже спустя год-два в субъектах Федерации стали появляться собственные уставы. А в 1996 году был принят и Устав Московской области.

Надо отдать должное людям, которые взяли на себя в тот период такую ответственность – разработать новый тип нормативно-правового акта, наполнить его содержанием, определяющим жизнь региона не только на ближайшее, но и достаточно отдаленное будущее. Наш Устав – итог большого труда множества специалистов, депутатов, представителей исполнительной власти.

Он родился в напряженных раздумьях и спорах и сразу же стал как основой для достижения политической и экономической стабильности, так и ориентиром для дальнейшего развития Подмосковья.

Конечно, жизнь не стоит на месте. Она вносит коррективы в нашу деятельность, постоянно требует и поправок в Устав. Это очень важно – вовремя заметить существенные изменения в повседневности и незамедлительно отразить их в нашем региональном основном законе. Я рад, что в сфере законотворчества мы действуем с Московской

областной Думой как единая слаженная команда. Значимой вехой нашего сотрудничества стало принятие в 2022 году нового Устава Московской области, который теперь в полной мере соответствует обновленной Конституции Российской Федерации.

Хочу поблагодарить всех коллег, участвующих в региональном законотворческом процессе, за вдумчивый и ответственный подход к этой непростой работе. Уверен, что книга «Устав Московской области. Историко-правовой комментарий», выход которой приурочен к 30-летию Московской областной Думы, – это не только серьезный научно-исторический труд, но и дань признательности людям, заложившим правовые основы нашей сегодняшней жизни в Подмосковье.

Губернатор Московской области

А. Воробьев

## 莫斯科州长的讲话

俄罗斯联邦主体宪章在我国历史上是一个较新的现象。20世纪90年代，随着社会政治组织的复杂变革，俄罗斯的各个地区——边疆区、州和联邦市——都制定了自己的基本法。这是一个艰难的时期，它把我们的国家推到生死存亡的边缘，并改变了许多人的命运。

然而，这也是一个寻找和希望的时期。1993年俄罗斯新版宪法的通过为各地区提供了广阔机会，允许他们根据自身特点和需求调整社会经济关系、发展地方自治，并独立解决无需高层干预的问题。一两年后，联邦的各个成员开始有了自己的宪章。1996年，《莫斯科州宪章》也获得通过。

我们应该向那些在那个时期承担起这一责任的人们致敬——他们制定了新型法律文件，为其注入了决定该地区近期和远期生活的内容。

我们的《宪章》是许多专家、议员和行政部门代表的辛勤成果。

它在激烈的思考和争论中诞生，并迅速成为实现政治和经济稳定的基础及莫斯科地区进一步发展的参照点。

当然，生活是不断变化的。它对我们的活动进行调整，并不断要求我们修订《宪章》。及时发现日常生活中的重大变化并立即将其反映在我们的地区基本法中是非常重要的。我很高兴，我们在立法领域与莫斯科州杜马形成了一个协调一致的团队。双方合作的一个重要里程碑是2022年通过的新版

《莫斯科州宪章》，该宪章现在完全符合更新后的《俄罗斯联邦宪法》。

我想感谢所有参与地区立法过程的同事们——他们对这项艰巨工作体现出深思熟虑和负责任的态度。《针对莫斯科州章程的历史和法律评论》这本书的发行正值莫斯科州杜马成立30周年。我坚信，它不仅是一部严肃的科学史作品，也是对那些为我们在莫斯科郊区现在的生活奠定法律基础的人们的敬意。

莫斯科州州长安德烈·沃罗比约夫

## ADDRESS OF THE GOVERNOR OF MOSCOW REGION

The Charter of a Russian Federation constituent entity is a relatively new phenomenon in the history of our country. Russian regions—territories, regions, and federal cities—obtained their own basic laws in the 1990s, amidst complex social processes associated with the transformation of the state and political organization of society. It was a challenging period that brought our country to the brink of survival and changed the destinies of many people.

At the same time, it was a time of searching and hope. With the adoption of the new Constitution of Russia in 1993, regions gained wide-ranging opportunities to regulate social and economic relations in accordance with their internal peculiarities and needs, to develop local self-government, and to independently address issues that did not require intervention at a higher level. A year or two later, constituent entities of the Federation began to develop their own charters. In 1996, the Charter of the Moscow Region was adopted.

Credit must be given to the individuals who took on such responsibility during that period – to develop a new type of legal normative act, to fill it with content that would determine the life of the region not only in the near future but also in the more distant future. Our Charter is the result of significant work by numerous specialists, deputies, and representatives of the executive branch.

It was born out of intense contemplation and debates, and immediately became both the foundation for achieving political and economic stability and a guideline for the further development of the Moscow Region.

Of course, life does not stand still. It introduces changes into our activities, constantly requiring amendments to our Charter. It is crucial to timely notice significant changes in everyday life and promptly reflect them in our regional basic law. I am pleased that in the field of legislation, we work as a unified and coordinated team with the Moscow Region Duma. A significant milestone in our collaboration was the adoption of the new Charter of the Moscow Region

in 2022, which now fully complies with the updated Constitution of the Russian Federation.

I want to thank all my colleagues participating in the regional legislative process for their thoughtful and responsible approach to this challenging work. I am confident that the book «Moscow Region Charter. Historical and Legal Commentary,» which is being released to mark the 30th anniversary of the Moscow Region Duma, is not only a fundamental scientific and historical work but also a token of gratitude to the people who laid the legal foundations of our present life in the Moscow Region.

Governor of Moscow Region

A. Vorobyev

## ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Впервые Московской областной Думой подготовлено издание «Устав Московской области. Историко-правовой комментарий». Дата выхода в свет данной книги выбрана не случайно: событие приурочено к 30-летию Конституции Российской Федерации и 30-летию Московской областной Думы.

За три десятилетия Думой проделана огромная работа по формированию и совершенствованию правовой базы региона. Были приняты основополагающие законы, в том числе Устав Московской области. Этот документ оказал большое влияние на формирование регионального законодательства, повышение его роли как стабилизирующего фактора в развитии правовой системы области.

Устав Московской области принят на основании решения народных избранников в 1996 году, и в него неоднократно вносились поправки, что обусловлено происходящими в стране переменами.

10 ноября 2022 года на заседании Московской областной Думы депутаты приняли новую редакцию Устава Московской области, в которой были учтены обновленные положения Конституции Российской Федерации и нормы федерального законодательства. Принятие Думой новой редакции Устава подчеркнуло открытость региона к модернизации правовой базы, его нацеленность на адаптацию к общероссийским юридическим реалиям. Мы никогда не отступали от важнейшей цели – ориентации правового поля на потребности каждого человека с учетом меняющихся обстоятельств.

Главная задача представленного комментария – разъяснить смысл и содержание основного закона Московской области, показать историю развития институтов гражданского общества в нашем регионе, проиллюстрировать ключевые этапы развития в нем основных институтов конституционного строя и особенности его правовой культуры.

Убежден, что издание позволяет детально раскрыть положения Устава, дает представление о правовых и организационных аспектах деятельности органов публичной власти в доступной для жителей региона форме. С этими же целями нами принято принципиальное решение об издании данного труда как в традиционном – книжном, так и в цифровом формате, что позволит читателям ознакомиться с предлагаемыми материалами комфортным способом.

Предлагаемая книга явилась результатом кропотливого труда высококвалифицированных юристов, историков и политологов, а также политиков, непосредственно вовлеченных в процесс законотворчества. Публикуемые материалы могут быть полезны исследователям в области политики и права, гражданским активистам, всем неравнодушным к развитию федеративного устройства Российской Федерации и к судьбе Московской области.

В заключение благодарю всех специалистов, принимавших участие в подготовке комментария. Вы не только сумели создать фундаментальный научный труд, но и отдали дань уважения тем, кто заложил правовые основы современного Подмосковья.

Председатель  
Московской областной Думы



И. Брынцалов



## 开场白

这是莫斯科州杜马首度编制《对莫斯科州宪章的历史和法律评论》。本书的出版日期并非偶然——正值俄罗斯联邦宪法和莫斯科州杜马成立30周年。

过去的三十年里，杜马在塑造和完善该地区的法律基础方面做了大量工作。他们已经通过了一些基本法律，其中包括《莫斯科州宪章》。这份文件对地区立法的形成产生重大影响，并提高了该法规在地区法律体系发展中的稳定性作用。

《莫斯科州宪章》于1996年根据人民代表的决定通过，并根据国家发展进行了多次修订。

2022年11月10日，在莫斯科州杜马的一次会议上，议员们通过了新版《莫斯科州宪章》，其中包含俄罗斯联邦宪法的最新条款和联邦立法规定。杜马通过新版《宪章》着重体现了该地区对法律基础现代化的开放态度，以及对适应全俄司法现状的关注。我们从未偏离最重要的目标，即根据正在变化的情况、在法律领域满足每个人的需求。

本评论的主要任务是对莫斯科州基本法的含义和内容作出解释、展示本地区公民社会机构的发展历史，并阐述宪法制度下主要机构发展的关键阶段及其法律文化的特点。

我坚信，本书籍可以详细解释《宪章》条款，并以地区居民能够理解的方式介绍公共权力机构活动的法律和组织方面。为了达到同样的目标，我们决定以传统书籍形式和电子格式出版这部作品，这将使读者能以舒适的方式了解书中内容。

这本即将出版的书籍是高级律师、历史学家、政治学家以及直接参与立法过程的政治家们辛勤工作的成果。所发布的资料可对政策和法律研究者、公民活动家以及所有关心俄罗斯联邦联邦制度发展和莫斯科地区命运的人有所帮助。

最后，我要感谢所有参与评论的专家。你们不仅成功地编写了一部基础科学作品，还向那些为现代莫斯科地区奠定法律基础的人们表达了敬意。

莫斯科州杜马  
主席

伊戈尔·布林察洛夫

## OPENING REMARKS

For the first time, the Moscow Region Duma has prepared the publication «Moscow Region Charter. Historical and Legal Commentary.» The release date of this book was chosen with careful consideration: it coincides with the 30th anniversary of the Constitution of the Russian Federation and the 30th anniversary of the Moscow Region Duma.

Over the past three decades, the Duma has undertaken significant work to shape and improve the legal framework of the region. Fundamental laws have been adopted, including the Moscow Region Charter. This document has had a significant influence on shaping regional legislation and enhancing its role as a stabilizing factor in the development of the legal system of the region.

The Moscow Region Charter was adopted based on the decision of the elected representatives in 1996 and has been amended multiple times to reflect changes happening in the country.

On November 10, 2022, during a session of the Moscow Region Duma, deputies approved a new edition of the Moscow Region Charter, taking into account the updated provisions of the Constitution of the Russian Federation and federal legislation. The adoption of the new Charter by the Duma underscores the region's openness to modernizing its legal framework and its commitment to adapting to nationwide legal realities. We have never deviated from our most important goal: to orient the legal landscape to the needs of every individual, taking into account changing circumstances.

The primary goal of this commentary is to explain the meaning and content of the fundamental law of the Moscow Region, illustrate the history of the development of civil society institutions in our region, showcase key stages of development in the institutions of the constitutional system, and highlight the peculiarities of its legal culture.

I am convinced that this publication allows for a detailed exploration of the provisions of the Charter and provides an understanding of the legal and organizational aspects of the activities of public authorities in a format

accessible to the region's residents. With these goals in mind, we have made the principled decision to publish this work in both traditional printed and digital formats, allowing readers to comfortably access the materials presented.

The book being offered is the result of meticulous work by highly qualified lawyers, historians, and political scientists, as well as politicians directly involved in the legislative process. The materials presented may be useful to researchers in the fields of politics and law, civil activists, and all those who care about the development of the federal structure of the Russian Federation and the future of the Moscow Region.

In conclusion, I would like to express my gratitude to all the specialists who participated in the preparation of this commentary. You have not only created a fundamental scientific work but also paid tribute to those who laid the legal foundations of modern Moscow Region.

Chairman  
of the Moscow Region Duma

I. Bryntsalov



## ВВЕДЕНИЕ

В жизни современного российского государства и общества Конституции Российской Федерации принадлежит особое место. Являясь основополагающим нормативным правовым актом, Конституция Российской Федерации дает в соответствии с закрепленными в ней конституционно-правовыми ценностями посыл дальнейшему развитию, оставаясь при этом созвучной времени и потребностям современного гражданского общества. Благодаря закрепленной в российской Конституции возможности внесения в ее текст корректировок при условии сохранения неизменными ее основ, она остается надежной правовой базой для всего российского законодательства.

Последние масштабные конституционные преобразования, одобренные в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года реализованы в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Это яркое конституционно-правовое событие послужило основанием для приведения текста Устава Московской области в соответствие с буквой и духом обновленной Конституции.

Важно подчеркнуть, что каждый субъект Российской Федерации уникален благодаря своим историческим, культурным традициям и собственным хозяйственным связям – но все вместе они вносят неоценимый вклад в общее дело развития Отечества.

Комментируемая редакция Устава в полной мере соответствует конституционно-правовым предписаниям о создании в России условий для устойчивого экономического роста страны, повышения благосостояния ее граждан, укрепления взаимного доверия государства, общества и граждан.

Эти характеристики Устава создают правовую основу для сохранения статуса Московской области как одного из признанных регионов-лидеров по основным социально-экономическим параметрам.

Хотел бы отметить, что настоящий комментарий к Уставу является не просто научно-практическим продуктом деятельности отечественных специалистов в области права, но и актом воспитательно-просветительской деятельности, доведения доступным языком до широкого круга читателей глубинного смысла комментируемых норм, что, в свою очередь, поможет многим людям в решении их насущных проблем. Таким образом, все, кто вложил свои знания и силы в создание предлагаемого вашему вниманию комментария, исполнили своего рода конституционно-правовой долг юриста, призванного на деле содействовать защите прав и законных интересов человека и гражданина.

Кроме того, историко-правовая составляющая этого научно-практического труда успешно подтверждает реальность сохранения преемственности и наличие процессов трансформации отечественной государственности на региональном уровне, ее адаптацию к требованиям, которые предъявляет современность.

Рассчитываю, что представленный вашему вниманию комментарий будет способствовать эффективному применению Устава гражданами, институтами гражданского общества и органами публичной власти на благо Московской области и всего Отечества.

Полномочный представитель  
Президента Российской Федерации  
в Государственной Думе  
Федерального Собрания Российской Федерации,  
профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации

 Г.В. Минх

## 引言

在现代俄罗斯的社会生活中，俄罗斯联邦宪法占据了特殊的地位。作为基础性规范法律，《俄罗斯联邦宪法》依照其内含的宪法和法律价值观为未来发展提供指导，同时贴合时代病符合现代公民社会的要求。《俄罗斯宪法》允许在保持其基本原则不变的前提下修订其文本，因此它仍然是所有俄罗斯法律的可靠法律基础。

最近几次大规模宪法修订在2020年7月1日的全国投票中获得批准，这是由于第1-FKZ号俄罗斯联邦法《关于改进公共权力组织和运作某些问题的调整》于此前（2020年3月14日）获得通过。

这一宪法领域重大事件保障了《莫斯科州宪章》文本与更新后的《宪法》的字面和精神保持一致。

值得强调的是，俄罗斯联邦的每一个主体都因其历史、文化传统和自身的经济联系而独具一格，他们也共同为祖国的发展做出了无价的贡献。

本版本《宪章》完全符合宪法和法律规定，即在俄罗斯为国家经济的稳定增长、提高公民福利、加强国家、社会和公民之间的互信创造条件。

《宪章》的上述特点为保障莫斯科州成为主要社会经济指标上公认的领先地位之一提供了法律基础。

我想强调的是，对《宪章》作出的本篇评论不仅是国内法律专家工作的科学实践成果，同时也是一种教育和启蒙活动规范。它以易于理解的语言向广大读者解释了被评论规范的

深层含义，这反过来将帮助许多人解决他们迫切需要解决的问题。因此，所有投入知识和力量创作这篇评论的人都在履行一种法律从业者背负的宪法法律义务，他们应当为保护人民和公民的权利和合法利益做出贡献。

此外，这项科研实践工作的历史法部分成功证明，在地区层面上保持国家连续性是一项现实问题，同时国家正在适应现代要求进行变革。

我期待您面前的这篇评论能够帮助公民、民间社会机构和公共权力机构有效执行《宪章》，以造福莫斯科地区和整个祖国。

俄罗斯联邦总统

驻

俄罗斯联邦会议国家杜马

全权代表

教授，

俄罗斯联邦荣誉法律从业者

G. V. 明赫

## INTRODUCTION

In the life of the modern Russian state and society, the Constitution of the Russian Federation holds a special place. Being the fundamental normative legal document, the Constitution of the Russian Federation, in accordance with its constitutional and legal values, provides a direction for further development while remaining in harmony with the times and the needs of contemporary civil society. Thanks to the provision in the Russian Constitution allowing amendments to its text while preserving its fundamentals, it remains a reliable legal foundation for all Russian legislation.

The recent significant constitutional reforms, approved during the all-Russian vote on July 1, 2020, were implemented in connection with the adoption of the Federal Law of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020, No. 1-FKZ On the Improvement of the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authority. This prominent constitutional and legal event served as a basis for bringing the text of the Moscow Region Charter in line with the letter and spirit of the updated Constitution.

It is important to emphasize that each subject of the Russian Federation is unique due to its historical, cultural traditions, and economic ties, but together they make an invaluable contribution to the common cause of the development of the Fatherland.

The commented version of the Charter fully complies with the constitutional and legal provisions aimed at creating conditions in Russia for sustainable economic growth, improving the well-being of its citizens, and strengthening the mutual trust between the state, society, and citizens.

These characteristics of the Charter provide a legal basis for maintaining the status of the Moscow Region as one of the recognized leading regions in terms of key social and economic parameters.

I would like to note that this commentary on the Charter is not just a scientific and practical product of the work of domestic legal specialists but

also an act of educational and enlightening activity, bringing the accessible language of the profound meaning of the commented norms to a wide range of readers. This, in turn, will help many people in solving their pressing issues. Thus, everyone who has contributed their knowledge and efforts to the creation of this commentary has fulfilled their constitutional and legal duty as lawyers, committed to effectively protecting the rights and lawful interests of individuals and citizens.

Furthermore, the historical and legal component of this scientific-practical work successfully confirms the continuity of the Russian statehood on the regional level and its adaptation to the requirements imposed by modernity.

I hope that the commentary presented to your attention will contribute to the effective application of the Charter by citizens, civil society institutions, and public authorities for the benefit of the Moscow Region and the entire Fatherland.

Plenipotentiary Representative  
of the President of the Russian Federation  
in the State Duma  
of the Federal Assembly of the Russian Federation,  
Professor,  
Distinguished Jurist of the Russian Federation

G.V. Minkh



## ПРЕДИСЛОВИЕ

Устав Московской области – это важнейший правовой акт, наряду с Конституцией РФ определяющий конституционно-правовой статус данного субъекта Российской Федерации. В нем закрепляется система законодательства, которое дополняет федеральное, регулируя наиболее актуальные для Подмосковья вопросы. В качестве одного из лидирующих регионов России Московская область на основании Устава решает множество задач, включающих экономическое развитие, совершенствование демографической и социальной политики, улучшение экологической обстановки и общей инфраструктуры.

Устав принят в 2022 году и выполняет ключевую роль в регулировании жизни и деятельности населения на территории региона, в укреплении традиций государственно-правового развития Московской области. Его обновление обусловлено не только конституционной реформой, связанной с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», но и глубокой трансформацией социального и экономического развития общества. Это послужило основой для постановки двух взаимосвязанных задач, решение которых представлено в комментарии к Уставу Московской области: первая – выявление историко-правовой преемственности и потенциала развития территории в контексте конституционной реформы; вторая – создание информационно-правового ресурса для решения многообразных практических вопросов.

Московская область имеет богатую историю. С давних времен она была центром российской культуры, политики и экономики. Исследование исторического контекста Устава Московской области помогает лучше понять ее современное государственно-правовое положение. Вместе с тем авторы историко-правового комментария к Уставу исходили не только из истории развития области, сложившихся здесь политико-правовых традиций. Они учитывали и особенности ее географического расположения, непосредственной близости к столице России – городу

федерального значения Москве, что обеспечивает давние и прочные экономические, культурные, административные связи этих субъектов Российской Федерации, вытекающие из необходимости совместного решения многих вопросов социально-экономической повестки. Планомерное развитие Московской области имеет стратегическое значение для Российской Федерации еще и потому, что она обладает богатыми промышленными и сельскохозяйственными ресурсами, а также бесценным культурным и историческим наследием.

Комментарий к Уставу будет интересен для населения, поскольку способствует формированию правильного представления о федеративном характере устройства российского государства, принципах построения единой системы публичной власти, структуре и компетенции органов публичной власти субъекта Российской Федерации, гарантиях реализации прав граждан и принципах их взаимоотношений с государственными и муниципальными органами, функционировании гражданского общества. В нем нашли отражение правила осуществления землепользования, налогообложения, охраны окружающей среды, основы обеспечения гражданской безопасности и социальной поддержки.

Историко-правовой комментарий к Уставу Московской области станет источником знаний для всех, кто интересуется правом, вопросами федерализма, управлением регионами и городскими агломерациями.

Хабриева Т.Я.,  
директор Института законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
заместитель президента Российской академии наук (РАН),  
академик-секретарь Отделения общественных наук РАН,  
академик РАН, действительный член Международной академии  
сравнительного права, доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
заслуженный юрист Республики Татарстан

## 前言

《莫斯科州章程》是一份至关重要的法律文件，并与《俄罗斯联邦宪法》共同确定了该联邦主体的宪法和法律地位。该章程确立的立法系统通过规定与莫斯科地区最相关的问题来对联联邦立法进行补充。作为俄罗斯主要地区之一，莫斯科州根据其章程解决了许多任务，包括发展经济、改进人口和社会政策、改善环境状况和整体基础设施。

该章程于2022年通过，对规范该地区居民的生活和活动、加强莫斯科州的国家法制和法律发展起着关键作用。其更新不仅得力于2020年3月14日通过的《俄罗斯联邦宪法修正案法》(NO. 1-FKZ, "关于完善公共权力组织和运作某些问题的调整")引发的宪法改革，也由社会经济发展的深刻转型导致。基于此，文件确定了两个相互关联的任务，有关解决方案在《莫斯科州章程》的注释中有所体现：第一，需确定该地区在宪法改革背景下的历史法律连续性和发展潜力；第二，应创建信息法律资源以解决各种实际问题。

莫斯科地区拥有悠久的历史。自古以来，它一直是俄罗斯文化、政治和经济中心。研究《莫斯科州章程》的历史背景有助于更好地理解其当前的国家法律地位。同时，《章程》的历史法律评论的作者们不仅以该地区的发展历史以及当地形成的政治法律传统为出发点。他们还考虑到了其地理位置的特点，即与俄罗斯首都——联邦城市莫斯科的紧密相邻，这为上述两个俄罗斯联邦主体之间长期而稳固的经济、文化和行政联系，因为两地需要共同解决许多社会经济议题。莫斯科州的有序发展对俄罗斯联邦具有战略重要性，不仅因为

它拥有丰富的工业和农业资源，还因为它拥有无价的文化和历史遗产。

对《宪章》的注释将引起公众兴趣，因为它有助于正确理解俄罗斯国家结构的联邦性质、建立统一公共权力体系的原则、俄罗斯联邦主体公共权力机构的结构和权限、实现公民权利的保障、公民与国家 and 市政机构关系的原则以及公民社会的运作。它反映了土地使用、税收、环境保护、公民安全保障和社会扶持的规则。

对莫斯科州宪章的历史法律评论将成为所有对法律、联邦主义、地区管理和城市群管理感兴趣的人的知识来源。

哈布里耶娃·T·YA  
俄罗斯联邦政府下属立法  
和比较法学研究所

所长  
俄罗斯科学院副院长  
俄罗斯科学院社会科学部院士秘书  
俄罗斯科学院院士、国际比较法学院正式成员、  
法学博士、教授

俄罗斯联邦荣誉科学家、  
俄罗斯联邦荣誉法律工作者、  
鞑靼斯坦共和国荣誉法律工作者

## PREFACE

The Moscow Region Charter is a crucial legal document that, alongside the Constitution of the Russian Federation, defines the constitutional and legal status of this constituent entity of the Russian Federation. It establishes a legislative system that complements the federal one, regulating the most relevant issues for the Moscow Region. As one of the leading regions in Russia, the Moscow Region, through its Charter, addresses numerous tasks, including economic development, improvement of demographic and social policies, enhancement of environmental conditions, and the overall infrastructure.

The Charter was adopted in 2022 and plays a pivotal role in regulating the lives and activities of the population within the region, strengthening the traditions of state and legal development in the Moscow Region. Its revision was prompted not only by the constitutional reform associated with the adoption of the Federal Law on Amendments to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020, No. 1-FKZ On Improving the Regulation of Certain Issues of Organization and Functioning of Public Authority but also by the profound transformation of social and economic development in society. This served as the basis for addressing two interrelated tasks, the solutions to which are presented in the commentary on the Moscow Region Charter: firstly, to identify the historical-legal continuity and development potential of the territory in the context of constitutional reform, and secondly, to create an information-legal resource for addressing various practical issues.

The Moscow Region has a rich history. From ancient times, it has been the center of Russian culture, politics, and economics. Exploring the historical context of the Moscow Region Charter helps us better understand its modern state and legal status. The authors of the historical and legal commentary on the Charter took into account not only the history of the region's development and the established political and legal traditions but also considered the specific geographical location of the region, its close proximity to the federal city of Moscow. This proximity has resulted in longstanding and strong economic, cultural, administrative ties between these constituent entities of the Russian Federation, which arise from the necessity of jointly addressing many socio-

economic issues. The systematic development of the Moscow Region holds strategic importance for the Russian Federation, given its abundant industrial and agricultural resources, as well as its invaluable cultural and historical heritage.

The commentary on the Charter will be of interest to the population because it helps form a proper understanding of the federal nature of the Russian state, the principles of building a unified system of public authority, the structure and competence of public authorities in a constituent entity of the Russian Federation, guarantees of citizens' rights, and the principles of their interaction with state and municipal authorities, as well as the functioning of civil society. It reflects the rules of land use, taxation, environmental protection, the fundamentals of ensuring civil security, and social support.

The historical and legal commentary on the Moscow Region Charter will serve as a source of knowledge for all those interested in law, federalism, regional governance, and urban agglomerations.

T. Ya. Khabrieva  
Director of the Institute of Legislation  
and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation  
Deputy President of the Russian Academy of Sciences (RAS)  
Academic Secretary of the RAS Department of Social Sciences  
RAS Academician, Full Member of the International Academy of  
Comparative Law, Doctor of Law, Professor,  
Distinguished Scientist of the Russian Federation,  
Distinguished Jurist of the Russian Federation,  
Distinguished Jurist of the Republic of Tatarstan



# ПРЕАМБУЛА

Московская областная Дума, основываясь на Конституции Российской Федерации, от имени граждан Российской Федерации, проживающих на территории Московской области, признавая права и свободы человека и гражданина как высшие ценности, стремясь к созданию условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития Московской области в интересах ее населения, исходя из принципа равноправия субъектов Российской Федерации и необходимости сохранения целостности России, стремясь к упрочению принципов федерализма, демократии, созданию гражданского общества и правового, социального, светского государства, принимает настоящий Устав Московской области – основной Закон Московской области.

## КОММЕНТАРИЙ К ПРЕАМБУЛЕ

Преамбула Устава Московской области определяет основанные на Конституции Российской Федерации цели, задачи и устремления, во имя достижения которых, исходя из ценностей, принципов и положений Конституции Российской Федерации (в том числе части 2 статьи 5 и части 2 статьи 66), 10 ноября 2022 года был принят Московской областной Думой и 23 ноября 2022 года подписан Губернатором Московской области настоящий Устав, являющийся самым высоким по своей юридической силе актом законодательства Подмосковья.

Московская областная Дума является представляющим население области законодательным органом власти. Именно от имени и во исполнение воли жителей Подмосковья Думой осуществляется вся государственно-властная деятельность, в том числе и прежде всего – принятие комментируемого Устава.

Согласно статье 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являют-

ся высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Статья 18 Конституции Российской Федерации гласит, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления. При этом в силу части 3 статьи 17 Конституции нашей страны осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц<sup>1</sup>. Согласно же части 3 статьи 132 Конституции России все органы власти в нашей стране должны действовать в интересах ее жителей.

Необходимо особо подчеркнуть следующий из приведенных выше конституционных положений вывод о том, что высшей ценностью для нашего общества являются именно права и свободы всех нас – жителей каждого населенного пункта, каждого субъекта Российской Федерации и, в ко-

нечном итоге, всех граждан нашего Отечества и вообще всех тех, кто признает поистине «золотое правило» – «во всем, как хотите, чтобы с вами поступали люди, так поступайте и вы с ними» (в том числе, говоря юридическим языком: «осуществляйте свои права и свободы, не нарушая прав и свобод других»).

Во исполнение введенной в 2020 году в конституционный текст статьи 75.1 Конституции Российской Федерации в России должны создаваться условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния ее граждан, для взаимного доверия государства и общества. Общество, государство, организации и физические лица должны гарантировать защиту достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечивать сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическую, политическую и социальную солидарность<sup>2</sup>. Именно в русле воплощения в жизнь вышеуказанных конституционно-правовых предписаний необходимо воспринимать закрепленное в преамбуле Устава стремление областного законодательного органа (равно как и вообще всех органов и должностных лиц Подмосковья) к созданию условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития Московской области в интересах ее населения.

Принципы сохранения целостности России, федерализма и обеспечения самостоятельности

и равноправия субъектов Российской Федерации представляют собой конституционную основу государственно-территориального устройства нашей страны<sup>3</sup>.

Согласно Конституции Российской Федерации, ее преамбуле и статьям 4, 5, 10, 11, 12, 66, 67, 76, 77, а также введенной в 2020 году ее статье 79.1:

Народ России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, стремится обеспечить ее благополучие и процветание. Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает и хранит исторически сложившееся государственное единство нашей страны, состоящей из равноправных субъектов Российской Федерации – республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Россия обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории<sup>4</sup>, включающей в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, а также воздушное пространство над ними. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства

<sup>1</sup> Подробнее о понимании соответствующих конституционных положений в современных условиях см., в частности: Савенков А. Н. Государство и право: права человека и мировой порядок, основанный на верховенстве права : монография : в 3-х т. / Институт государства и права Российской академии наук. – М. : Наука, 2021.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см., в частности: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, С. Б. Нанба, А. Е. Помазанский ; под ред. Т. Я. Хабриевой ; обращение к читателям В. В. Путина. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2021. / URL: [https://izak.ru/upload/iblock/c03/Commentary-k-Konstitutsii-Rossiyskoy-Federatsii\\_Blok.pdf](https://izak.ru/upload/iblock/c03/Commentary-k-Konstitutsii-Rossiyskoy-Federatsii_Blok.pdf).

<sup>3</sup> Подробнее об этом см., в частности: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под. ред. В. Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. С. 44–85.

<sup>4</sup> Подробнее о реализации этого конституционного положения в современных условиях см., в частности: Балытников В. В. О некоторых аспектах юридической дискуссии, касающейся оценки содержания Договора о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов. // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 4. С. 7–13. (URL: <https://publications.hse.ru/articles/166142050>).

ства во внутренние дела государства. Наша страна чтит память защитников Отечества и обязуется не допускать умаление значения подвига народа, совершаемого при защите Родины.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Статус области определяется Конституцией Российской Федерации и уставом области, принимаемым законодательным (представительным) органом области. Система региональных органов государственной власти устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Согласно действующей с 2020 года<sup>5</sup> редакции статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории<sup>6</sup>.

Принцип демократии (от греческого «демос» – народ и «кратос» – власть) означает, что важнейшие политические решения принимаются либо самим народом, либо избранными им представителями. Согласно Конституции Российской Федерации (в частности, ее преамбуле и статьям 1, 3, 32, 81, 96, 97, 130) Российская Федерация (Россия) – демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. При этом наименования Российская Федерация и Россия равнозначны. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет власть непосредственно, а также через органы государ-

ственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей – в том числе имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Главой государства, гарантом Конституции нашей страны и лидером, консолидирующим публичную власть, является Президент Российской Федерации, избираемый гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Высшим должностным лицом Подмосковья является избираемый жителями региона на тех же принципах Губернатор Московской области. Выборным представительным и законодательным органом Московской области является Московская областная Дума.

В соответствии с положениями Конституции и законодательства России в нашей стране в целях реализации стремления к созданию развитого гражданского общества осуществляются предусмотренные законодательством меры по поддержке общественных организаций и иных институтов гражданского общества, направленные на обеспечение их эффективного участия в выработке и проведении государственной политики<sup>7</sup>.

Согласно Конституции Российской Федерации (в частности, ее статьям 7 и 75) Российская Федерация провозглашена социальным государством, политика которого должна быть направлена

на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В России охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Российская Федерация берет на себя конституционную обязанность уважать труд граждан и обеспечивать защиту их прав. Государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения по стране в целом. В России формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений, а также устанавливается обязанность государства поддерживать ее эффективное функционирование. Кроме того, в нашей стране гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат. К вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (в том числе Московской области) в этой сфере, согласно статье 72 Конституции Российской Федерации, отнесены, в частности, общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, молодежной политики; обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для

<sup>5</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». (URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202003140001>).

<sup>6</sup> Подробнее об этом см., в частности, заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3 о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации. (URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003160037>).

<sup>7</sup> Подробнее об этом см., в частности: Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / Рук. авт. колл. и отв. редактор – д. ю. н., профессор Авакян С. А. – М. : Юстицинформ, 2015.

ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, а также защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о своих родителях<sup>8</sup>.

Закрепленный в статье 1 Конституции Российской Федерации принцип правового государства означает реальное господство права и верховенство закона, которые должны быть воплощены в реальную жизнь<sup>9</sup>.

Статья 14 Конституции нашей страны устанавливает, что Российская Федерация является светским государством. Это означает, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, а религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. Законодательство

Российской Федерации о свободе совести и религиозных объединениях, подтверждая право каждого на свободу совести и свободу вероисповедания, а также на равенство перед законом независимо от отношения к религии и убеждений, считая важным содействовать достижению взаимного понимания, терпимости и уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания, – признает особую роль православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры, уважает христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России. Как отмечают специалисты в области религиоведения, сложившаяся система взаимоотношений между государством и религиозными объединениями в Российской Федерации носит характер сотрудничества (партнерства), направленного прежде всего на обеспечение реализации религиозных свобод человека и гражданина<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Подробнее об этом принципе на нынешнем этапе общественно-исторического развития см., в частности: Клишас А. А. Современная концепция социального государства: монография / А. А. Клишас; предисл. Т. Я. Хабриевой; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М. : Норма, 2023. URL: [https://izak.ru/upload/iblock/745/Klishas\\_Sovremennaya-kontsepsiya-sotsialnogo-gosudarstva\\_Blok.pdf](https://izak.ru/upload/iblock/745/Klishas_Sovremennaya-kontsepsiya-sotsialnogo-gosudarstva_Blok.pdf).

<sup>9</sup> Подробнее об этом принципе см., в частности: Клишас А. А. Правовое государство. – М. : Международные отношения, 2019.

<sup>10</sup> Подробнее об этом см., в частности: Шахов М. О. Правовые основы деятельности религиозных объединений в Российской Федерации. URL: <https://pravoslavie.ru/82864.html>



Издание Устава Московской области, на котором приносит присягу при вступлении в должность вновь избранный Губернатор Московской области

# Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

## Статья 1. СТАТУС МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Московская область является государственно-территориальным образованием, входящим в состав Российской Федерации в качестве равноправного субъекта Российской Федерации (далее – Московская область).

2. Статус Московской области определяется Конституцией Российской Федерации и Уставом Московской области.

3. Статус Московской области может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и Московской области в соответствии с федеральным конституционным законом.

4. Московская область имеет свои: территорию, собственность, систему органов государственной власти, Устав, законы и иные нормативные правовые акты, символику, награды.

Московская область как равноправный субъект в составе Российской Федерации обладает в границах своей территории всеми властными полномочиями субъекта Российской Федерации, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом, законами Московской области и иными нормативными правовыми актами Московской области.

5. Днем Московской области является первое воскресенье октября.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 1

1. В части 1 комментируемой статьи установлено, что Московская область является государственно-территориальным образованием. Кроме того, она входит в состав Российской Федерации в качестве равноправного субъекта Российской Федерации.

Российская Федерация является федеративным государством. Федеративное устройство России означает, что все ее государственно-территориальные единицы (государственно-территориальные образования) наделены статусом субъектов федерации. Государственно-территориальными образованиями являются все российские регионы (территориальные единицы регионального уровня). Статус субъекта Российской Федерации гарантирует им значительную самостоятельность в организацион-

но-управленческом, компетенционном, территориальном, политико-правовом, финансово-экономическом и иных аспектах.

При этом в соответствии со статьей 4 Конституции Российской Федерации суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, в том числе на территорию Московской области. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации, включая Московскую область. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. Нормы о единстве Российского государства дополняются нормами о единстве публичной власти (часть 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации).

В статье 5 Конституции Российской Федерации определено, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. По типу равноправных субъектов Российской Федерации Московская область относится к числу областей. При этом субъекты всех видов являются равноправными как во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, так и между собой, что следует из части 4 названной статьи Конституции Российской Федерации.

Федеративное устройство представляет собой территориальную организацию публичной власти и публичного управления, имеющую целью распределение государственной власти по вертикали (между федеральным центром и субъектами федерации) с целью наиболее эффективной ее реализации. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации (часть 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации).

Иными словами, федеративный характер Российского государства основывается на началах единства публичной власти и целостности государства, проявляющихся в эффективном распределении властных полномочий по вертикали на основе равноправия субъектов Российской Федерации. Именно в свете данных начал необходимо трактовать статус Московской области как субъекта Российской Федерации.

2. Статус Московской области определяется прежде всего Конституцией Российской Федерации и Уставом Московской области. При этом иные нормативные правовые акты федерального уровня и самой Московской области также регулируют различные аспекты статуса Московской области.

Правовой статус в самом общем виде означает правовое положение, то есть совокупность прав, обязанностей, гарантий и ответственности кого-либо. Конституционно-правовой статус определяется нормативными актами конституционного права.

Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации представляет собой установленное Конституцией Российской Федерации и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации конституционно-правовое положение субъекта Российской Федерации как государственно-территориального образования в составе Российской Федерации. Такое понимание основывается на положениях Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 года № 12-П по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации включает совокупность норм Конституции и норм основных законов субъектов Российской Федерации, в которых определяются элементы статуса субъекта Российской Федерации. При этом общеправовой статус субъекта Российской Федерации также регулируется нормами федерального и регионального законодательства.

3. В части 3 комментируемой статьи очерчены возможности и условия изменения статуса Московской области. Он может быть изменен только

по взаимному согласию Российской Федерации и Московской области в соответствии с федеральным конституционным законом.

4. Московская область, как и любой другой субъект Российской Федерации, имеет свои: территорию, собственность, систему органов государственной власти, Устав, законы и иные нормативные правовые акты, символику, награды.

Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Московская область также входит в состав территории Российской Федерации.

Московская область находится в Центральном федеральном округе. Федеральные округа созданы для координации деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, а также обеспечения государственного единства и территориальной целостности страны.

Московская область входит в состав Центрального экономического района. Экономические районы выделены как территории, внутри которых формируется и развивается специализированное хозяйство, являющееся частью народного хозяйства Российской Федерации и взаимосвязанное с другими его частями обменом производимых в них товаров и другими экономическими отношениями.

Московская область как равноправный субъект Российской Федерации обладает в границах своей территории всеми властными полномочиями субъекта Российской Федерации, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, комментируемым Уставом, законами и иными нормативными правовыми актами Московской области.

Согласно статье 11 Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, а также федеральными законами.

При этом в соответствии со статьей 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти Московской области устанавливается ею самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти Московской области образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Предметы ведения между Российской Федерацией и Московской областью разграничены в статьях 71–73 Конституции Российской Федерации, соотношение их актов определено в статье 76 Конституции Российской Федерации. Так, по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации, включая Московскую область.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты Московской области. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Московская область осуществляет собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

В Российской Федерации признается и гарантируется государственная собственность субъектов Российской Федерации. Она используется для реализации статуса и компетенции конкретного субъекта Российской Федерации, в том числе Московской области.

Каждая область Российской Федерации имеет свой устав и законодательство. Московская область также имеет комментируемый Устав и систему законодательства.

Вопросы территории и границ Московской области определены в соответствии с Конституцией

Российской Федерации в статье 4 комментируемого Устава; вопросы собственности Московской области – в статье 21; вопросы системы органов власти – в главах 3–8; основы правовой системы Московской области – в статьях 18, 30, 39 и 50; вопросы символики и наград Московской области – в статьях 5 и 6.

5. В части 5 комментируемой статьи первое воскресенье октября провозглашено днем Московской области по комплексу исторических причин. Во-первых, 5 октября 1781 года Императрица Екатерина II подписала Указ, которым учредила обновленную Московскую губернию. Во-вторых, 1 октября 1929 года был издан Указ об образовании Московской области, ставший итогом работы 1-го Московского областного съезда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов (см. комментарий к статье 4).

В соответствии со статьей 3 Закона Московской области № 161/2017-ОЗ «О праздничных днях и памятных датах Московской области» день Московской области является праздничным днем.

## Статья 2. ЧЕЛОВЕК И ЕДИНАЯ СИСТЕМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области (далее – органы местного самоуправления).

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 2

Конституция Российской Федерации 1993 года впервые в истории нашей страны воплотила в правовую реальность положения Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года<sup>1</sup>, в которой сосредоточены общепризнанные нормы международного права о правах и свободах личности. Права и свободы во многом определяют место человека в обществе, его взаимосвязи с государством. Современная отечественная модель взаимоотношений личности и государства основана на равноправии и взаимном уважении, а на органах государственной власти лежит конституционная обязанность соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Утверждение прав и свобод человека и гражданина в качестве высшей ценности невозможно без обязанности государства не только признавать, но и неукоснительно соблюдать, а также всеми имеющимися силами защищать эти права и свободы, не допускать их нарушения и, прежде всего, нарушения со стороны самого государства.

В комментируемой статье Устава дословно воспроизводится часть нормы статьи 2 Консти-

туции Российской Федерации, в которой провозглашается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Провозглашение приоритета человека, его прав и свобод по отношению к остальным социальным ценностям – один из принципов демократического правового государства, каковым Российская Федерация провозглашается в части 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации.

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>2</sup> на конституционном уровне закрепляется понятие «публичная власть». Однако содержание этого понятия в Конституции Российской Федерации не раскрывается.

В части 1 статьи 2 Федерального закона от 1 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»<sup>3</sup> сформулировано понятие «единая система публичной власти». В соответствии с частью 1 статьи 15 Устава Московской

области органы государственной власти Московской области, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Московской области и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на территории Московской области. Таким образом, органы государственной власти Московской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Московской области образуют единую систему публичной власти Московской области, которая является частью единой системы публичной власти Российской Федерации. Их обязанность – соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с частью 2 статьи 11 Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Они представляют собой систему, состоящую из отдельных взаимосвязанных частей, целостное образование, в основе построения которого лежит фундаментальный конституционный принцип разделения властей. На основании части 2 статьи 4 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>4</sup> систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный орган субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта

Российской Федерации. В соответствии с частью 2 статьи 17 Устава Московской области систему органов государственной власти Московской области составляют: 1) Московская областная Дума – законодательный орган Московской области; 2) губернатор Московской области – высшее должностное лицо Московской области; 3) Правительство Московской области – высший исполнительный орган Московской области; 4) центральные исполнительные органы Московской области – иные исполнительные органы Московской области, образуемые в соответствии с Уставом Московской области. Органы государственной власти Московской области действуют в соответствии с их компетенцией, установленной законом. Например, компетенция Губернатора Московской области определяется в главе 6 «Высшее должностное лицо Московской области» Устава Московской области.

Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью не только органов государственной власти Московской области, как это провозглашается в статье 2 Конституции Российской Федерации, но и иных государственных органов Московской области, а также органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области. Таким образом, в Московской области гарантии защиты прав и свобод ее жителей (подмосковичей) предусмотрены даже заметно шире, чем в указанной конституционной норме.

Государственные органы Московской области, не являющиеся органами государственной власти, указаны в Уставе Московской области. Например, государственным органом Московской области является Администрация Губернатора Москов-

<sup>1</sup> Российская газета. – 1995. – 5 апреля.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 50. – Ч. III. – Ст. 8039.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 52. – Ч. I. – Ст. 8973.

ской области (часть 1 статьи 52 Устава), Контрольно-счетная палата Московской области (часть 1 статьи 54 Устава) и другие. В рамках своей компетенции они, также как и органы государственной власти, выполняют обязанность государства по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Так, компетенция Администрации Губернатора Московской области определяется постановлением Губернатора Московской области от 23 ноября 2012 года № 349-ПГ «Об Администрации Губернатора Московской области»<sup>5</sup>.

Наряду с органами государственной власти Московской области и государственными органами Московской области на территории Московской области действуют органы местного самоуправления. В соответствии с частью 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Органы местного самоуправления как элемент единой системы публичной власти в Московской области обязаны соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>6</sup> устанавливает, что местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти. Таким образом, органы местного самоуправления реализуют властные полномочия на местном уровне публичной власти. В рамках своей компетенции они обеспечивают соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

<sup>5</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2013. – № 2.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

<sup>7</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, С. Б. Нанба, А. Е. Помазанский ; под ред. Т. Я. Хабриевой ; обращение к читателям В. В. Путина. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2021. / URL: [https://izak.ru/upload/iblock/c03/Kommentariy-k-Konstitutsii-Rossiyskoy-Federatsii\\_Blok.pdf](https://izak.ru/upload/iblock/c03/Kommentariy-k-Konstitutsii-Rossiyskoy-Federatsii_Blok.pdf).

В Московской области в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом Московской области и законами Московской области обеспечивается конституционное верховенство прав и свобод человека и гражданина. Их соблюдение и защита осуществляются всеми органами и должностными лицами, входящими в единую систему публичной власти в Московской области.

Наконец, в завершение комментария к настоящей статье, перефразируя слова авторов упомянутого в тексте комментария к преамбуле комментария к Конституции Российской Федерации, необходимо отметить, что несмотря на то, что в тексте комментируемой статьи Устава отсутствует прямое указание на обязанности человека – они тем не менее абсолютно неразрывно связаны с его правами и свободами. «Отсутствие обязанностей приводит к вседозволенности и нарушениям правопорядка»<sup>7</sup>. При этом нельзя забывать и о том, что человек как существо социальное несет обязанности, а равно и обладает правами и свободами, именно как представитель человеческого общества (и – шире – сообщества представителей вида «человек разумный»), а не как некий абстрактный «индивид в вакууме». Права, свободы и обязанности человека всегда имели, имеют и будут иметь социальную природу и содержание, которое определяется необходимостью получения общего блага (то есть общей для всех представителей конкретного общества реальной пользы).

## Статья 3. НАРОДОВЛАСТИЕ

1. Источником власти в Московской области являются граждане Российской Федерации, проживающие на территории Московской области (далее – население области).

2. Население области осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти, органы местного самоуправления, действующие на территории Московской области, выборных должностных лиц.

Население области участвует в формировании органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом Московской области и законами Московской области.

3. Высшим непосредственным выражением власти населения области являются референдум и свободные выборы. Референдум и выборы осуществляются на основе всеобщего равного прямого и тайного голосования.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 3

Статья 3 Устава Московской области посвящена народовластию в Московской области. Народовластие – политический режим (порядок осуществления публичной власти), который предполагает, что важнейшие политические решения принимаются самим народом (непосредственное народовластие) либо избранными им представителями (представительное народовластие).

Высшим непосредственным выражением воли народа, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, являются референдум и свободные выборы.

К иным формам непосредственного народовластия в Московской области относятся собрания и сходы граждан, различные формы народной инициативы и так далее.

Представительное народовластие в Московской области осуществляется через выборных должностных лиц Подмосковья (высшим из которых является Губернатор Московской области), представительный (законодательный) орган госу-

дарственной власти области (Московскую областную Думу) и представительные органы муниципальных образований (городских округов).

Следует отметить, что история Подмосковья знала и иные исторические формы как непосредственного, так и представительного народовластия. К первым из них в первой половине II тысячелетия относилось вечевое народовластие (вечевые органы в Московском регионе, как и во всей Северо-Восточной Руси, по свидетельствам исторических источников, были прежде всего формой именно непосредственного народовластия). В качестве ярчайшего примера исторических форм второго типа можно упомянуть активно (хотя и со значительными перерывами) проявлявшее себя в Подмосковье на всем протяжении XVI – начале XX века земство.

Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Он же яв-

ляется и источником власти в Московской области. Как непосредственное, так и представительное народовластие осуществляется на территории Подмосковья населением области – то есть проживающими на ее территории гражданами Российской Федерации.

Положения части 2 комментируемой статьи закрепляют изъявление высшей публично-властной воли народа в качестве реальной политико-правовой основы формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Конкретный же порядок формирования указанных органов устанавливается Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и законами Московской области.

Как уже было отмечено выше, в Московской области гражданами избираются депутаты Московской областной Думы (статьи 26, 32 Устава Московской области), Губернатор Московской области (статья 35 Устава), депутаты представительных органов муниципальных образований (статья 56 Устава). Порядок организации и проведения выборов устанавливается законами Московской области, например, Законом Московской области № 79/2011-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы»<sup>1</sup>, Законом Московской области № 98/2012-ОЗ «О выборах Губернатора Московской области»<sup>2</sup> и так далее.

Выборы и референдум провозглашены в комментируемой норме высшим непосредственным выражением власти населения области. На федеральном уровне процесс подготовки и проведения

выборов и референдумов урегулирован Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>. Согласно статье 2 данного Федерального закона, выборы – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица. Под референдумом в данном Законе понимается форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме. Определение понятия «референдум» содержится также в статье 1 Закона Московской области № 93/2003-ОЗ «О референдуме Московской области», которым урегулирован порядок проведения референдума в Московской области. Под референдумом Московской области понимается форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории Московской области, по вопросам, имеющим важное значение для Московской области, в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования

граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме. Следует отметить, что законодательство Московской области предусматривает возможность проведения местных референдумов. Условия и порядок осуществления указанной формы народовластия определяются органами местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством и Законом Московской области № 148/2003-ОЗ «О местном референдуме в Московской области»<sup>4</sup>.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» референдум и выборы осуществляются на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Гражданин, достигший на день голосования возраста 18 лет, получает, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а также Уставом и законами Московской области, право избирать, быть избранным, участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Федеральным законом, а также в предусмотренных им случаях Уставом или законом Московской области могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации своего права быть избранным (в том числе требования достижения для этого опреде-

ленного возраста). При этом ограничения права быть избранным, связанные с нахождением места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории Российской Федерации (включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на данной территории) в настоящее время могут устанавливаться только Конституцией Российской Федерации.

Не имеют права избирать, быть избранными, осуществлять другие избирательные действия, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, а также некоторые другие, указанные в федеральном законе, категории граждан.

Граждане участвуют в выборах и референдуме на равных основаниях. Если на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти или в представительный орган муниципального образования образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос. При этом граждане голосуют на выборах и референдумах соответственно за кандидатов (списки кандидатов), а в случаях, предусмотренных законом, – за или против кандидата, за вынесенные на референдумы вопросы или против них непосредственно. Наконец, голосование на выборах и референдуме является тайным, исключая возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина.

<sup>1</sup> Закон Московской области № 79/2011-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области.

<sup>2</sup> Закон Московской области № 98/2012-ОЗ «О выборах Губернатора Московской области» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации.

<sup>4</sup> Закон Московской области № 148/2003-ОЗ «О местном референдуме в Московской области» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области.



## Статья 4. ГРАНИЦЫ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ И ЕЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО

1. Территория Московской области является неотъемлемой частью территории Российской Федерации. Пределы территории Московской области определяются границей Московской области, отделяющей территорию Московской области от территорий сопредельных субъектов Российской Федерации.

2. Границей Московской области является граница между Московской областью и следующими сопредельными субъектами Российской Федерации: Владимирской областью, Калужской областью, Рязанской областью, Смоленской областью, Тверской областью, Тульской областью, Ярославской областью и городом федерального значения Москвой.

Описание границы Московской области приводится в законах Московской области.

3. Граница Московской области может быть изменена в соответствии с Конституцией Российской Федерации по соглашению между Московской областью и сопредельным субъектом Российской Федерации с их взаимного согласия.

4. Территория Московской области в целях осуществления функций государственного управления с учетом исторических и культурных традиций, хозяйственных связей, сложившейся инфраструктуры делится на административно-территориальные единицы.

Административно-территориальное устройство Московской области и порядок его изменения устанавливаются законом Московской области.

Присвоение наименования административно-территориальным единицам и территориальным единицам Московской области либо их переименование осуществляются в порядке, установленном федеральным законодательством.

5. Органы государственной власти Московской области в соответствии с историческими традициями размещаются на территории Московской области и города Москвы.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 4

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации территория Московской области является неотъемлемой частью территории Российской Федерации. Исторически же она является своего рода «колыбелью» России.

Подмосковная земля прошла сложный исторический путь как неотъемлемая часть нашего государства<sup>1</sup> на всем протяжении его почти 1200-летней истории. В начале 1960-х годов Московская область в целом обрела те границы, которые сохранились

<sup>1</sup> По данным археологии, данная территория была заселена человеком не позднее 20 тысяч лет назад. Большинство историков полагают, что уже с IX века она находилась в составе Древнерусского государства, преимущественно в составе Ростово-Суздальского или Владимиро-Суздальского княжеств. Не позднее 1236 года великий князь Владимирский Юрий Всеволодович выделил Московское княжество в удел сыну Владимиру. Центром княжества являлся город Москва, образованный не позднее 1147 года.

Московское княжество стало центром объединения русских земель и получило наибольшее развитие из всех удельных княжеств не только Владимиро-Суздальской земли, но и всей Руси. Основой его расширения и укрепления стали дипломатические усилия, финансовые операции с землей, династические браки и внедрение новых технологий. Ко второй четверти XV века территория Московского княжества составляла 430 тысяч квадратных километров с населением около 3 млн человек.

В 1708 году образована Московская губерния в составе Российской Империи. В состав территории Московской губернии кроме подмосковных земель входили территории современных Владимирской, Ивановской, Рязанской, Тульской, Ярославской, Калужской и Костромской областей, состояла из 50 уездов. С 1719 года Московская губерния поделена на девять провинций. Земли

до начала 90-х годов XX века. Конституция Российской Федерации в 1993 году придала Московской области статус субъекта Российской Федерации, но ее границы при этом остались неизменными.

2. Границей Московской области является граница между Московской областью и сопредельными субъектами Российской Федерации. Исторически сложившимися соседями Подмоскovie стали области Центрального федерального округа: Владимирская – на северо-востоке, Рязанская – на юго-востоке, Тульская – на юге, Калужская – на юго-западе, Смоленская – на западе, Тверская – на северо-западе и Ярославская – на севере. С Московской областью также граничит и столица Российской Федерации – город федерального значения Москва.

Описание границы Московской области приводится в нормативных правовых актах Московской области. При этом важно отметить, что граница Московской области является и границей другой области или города Москвы. Поэтому оп-

тимальный вариант описания границ представляет собой принятие совместного акта Московской области с сопредельным субъектом Российской Федерации. На практике Московской областью заключены соглашения или иные акты об описании местоположения границ, что дало возможность совместно с различными сопредельными регионами единообразно описать уже установленную и признанную границу.

В качестве примера приведем Соглашение об описании местоположения границы между субъектами Российской Федерации – Московской областью и Ярославской областью – от 7 февраля 2019 года № 4<sup>2</sup>. Соглашения заключены и с другими сопредельными субъектами Российской Федерации, в частности, Акт об описании местоположения частей границы между субъектами Российской Федерации – Московской областью и Смоленской областью – от 12 июля 2022 года № 1, Акт об описании местоположения частей границы между субъектами Российской Федерации –

Подмоскovie вошли в Московскую провинцию, управляемую губернатором. В октябре 1781 года из территории Московской губернии выделены Владимирское, Рязанское и Костромское наместничества, а оставшаяся территория, чуть меньше современного Подмоскovie, разделена на 15 уездов.

В 1929 году Московская губерния в рамках изменения административно-территориального деления нашей страны была упразднена. Территориальные преобразования союзной республики РСФСР были произведены Постановлением Президиума ВЦИК от 14 января 1929 года «Об образовании на территории РСФСР административно-территориальных объединений краевого и областного значения». Вместо Московской губернии была образована Центрально-промышленная область с центром в Москве, в состав которой вошли Московская, Тверская, Тульская и Рязанская губернии. Через несколько месяцев ее переименовали в Московскую область Постановлением Президиума ВЦИК от 3 июня 1929 года «Об изменении наименования вновь образуемой Центрально-промышленной области». 1 октября 1929 года был издан Указ Верховного Совета СССР «Об образовании Московской области», приуроченный к итогам работы 1-го Московского областного съезда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Этот день и считается датой образования современной Московской области как части Российского федеративного государства. В период с 1935 по 1944 годы проходили укрупнения и разукрупнения Московской области и сопредельных областей. В частности, в 1935 году из состава Московской области были выделены территории Тульской и Рязанской областей, а в 1944 году из состава Московской области были переданы в Калужскую область Высокинский, Боровской, Малоярославецкий и Угдско-Заводский районы, в Тульскую область – Петушинский район. В 1960 году ряд территорий Московской области отошел к Москве, но вскоре значительная их часть была возвращена обратно.

<sup>2</sup> Субъект Российской Федерации Московская область в лице Губернатора Московской области Воробьева Андрея Юрьевича, действующего на основании Устава Московской области, с одной стороны, и субъект Российской Федерации Ярославская область в лице Губернатора Ярославской области Миронова Дмитрия Юрьевича, действующего на основании Устава Ярославской области, с другой стороны, в дальнейшем именуемые «Стороны», заключили настоящее Соглашение о нижеследующем:

1) Местоположение границы между субъектами Российской Федерации – Московской областью и Ярославской областью – считать описанным в соответствии с прилагаемыми к настоящему Соглашению картографическим описанием границы в виде текстового описания (приложение 1), геодезическими данными – каталогом координат характерных точек границ в системах координат МСК-50 (зона 2), МСК-76 (зона 1) и ГСК 2011 (приложение 2), картографическим изображением границы (приложение 3).

Граница между субъектами Российской Федерации – Московской областью и Ярославской областью – в результате заключения настоящего Соглашения не изменяется, разногласия в описании местоположения и прохождении указанной границы отсутствуют.

2) Геодезические данные, отображающие границу между субъектами Российской Федерации – Московской областью и Ярославской областью, являются приоритетными и применяются для установления прохождения границы на местности, а также при рассмотрении вопросов градостроительства и землеустройства.

Московской областью и Тульской областью – от 11 мая 2022 года № 1, Акты согласования участков границы между субъектами Российской Федерации – Московской областью и Калужской областью – от 26 июля 2022 года № 1 и № 2. К приведенным актам приняты приложения с описанием границ между Московской областью и названными областями.

3. Границы территории государства (как и его составных частей), отнюдь не являются застывшими, о чем наглядно свидетельствуют и история, и современная практика. Граница Московской области может быть изменена (и фактически изменялась) в соответствии с Конституцией Российской Федерации по соглашениям между Московской областью и сопредельным субъектом Российской Федерации с их взаимного согласия.

Запрет изменения границ субъектов Российской Федерации без их согласия является важным конституционным принципом. Он гарантирует конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации в его территориальном выражении.

В Конституции Российской Федерации предусмотрено, что к ведению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации) относится утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации (пункт «а» части 1 статьи 102). В соответствии с данной нормой Конституции Российской Федерации принимаются постановления Совета Федерации об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации.

В соответствии с положениями Регламента Совета Федерации устанавливаются вид правового акта об изменении границ субъектов Российской Федерации (не только упомянутое в Конституции Российской Федерации соглашение, но и, как вариант, договор); органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые его подписывают (высшее должностное лицо) и утверждают (законодательный орган); перечень необходимых документов (карта местности и так далее).

На практике субъекты Российской Федерации в выражении своей воли опираются на решение, принятое либо непосредственно населением (референдумом), либо законодательным (представительным) органом государственной власти, либо сочетающее в себе оба варианта. Если достигнут консенсус, то Совет Федерации утверждает изменение границ между субъектами Российской Федерации (пункт «а» части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации). При этом утверждение границы происходит в соответствии с согласованными между регионами картой и описанием новой линии границы.

Надлежащей процедурой является совместное обращение законодательных органов и высших должностных лиц (глав) заинтересованных субъектов Российской Федерации об изменении границ между ними. Практика Московской области идет именно по пути принятия совместных решений об изменении границ, в частности, совместного постановления Правительства Москвы и Правительства Московской области от 18 мая 1999 года № 439-40 «О Положении о пригород-

ных земельных зонах города Москвы и городов Московской области», а также соглашений об изменении границы между Москвой и Московской областью от 30 июня 2011 года и от 29 ноября 2011 года, утвержденных Советом Федерации 13 июля 2011 года (Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 13 июля 2011 года № 347-СФ «Об утверждении изменения границы между городом федерального значения Москвой и Московской областью») и 27 декабря 2011 года (Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 декабря 2011 года № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между городом федерального значения Москвой и Московской областью»).

Так, в июле 2011 года были согласованы точечные изменения границы между городом Москвой и Московской областью с передачей Москве земельных участков площадью 723,46 гектара, а Московской области – 328,45 гектара (изменяемая территория составила 0,66 % территории Москвы и 0,1 % – Московской области). В результате такого изменения Москва получила примерно 400 гектаров территории.

Данным соглашением затронуты границы 44 внутригородских муниципальных образований города Москвы и 41 муниципального образования Московской области. Во всех восьмидесяти пяти муниципальных образованиях города и области в результате изменения границ ни один из граждан не поменял регистрацию по месту жительства.

К рассмотрению вопроса об утверждении изменения границ между Москвой и Московской областью в Совет Федерации поступили соответствующее соглашение, обоснование изменения

границ, а также карта местности с нанесенными на ней линиями границ. Инициаторами выступили высшие должностные лица и законодательные органы двух субъектов Российской Федерации. Совет Федерации реализовал свое установленное Конституцией полномочие, равно как ранее конституционно установленные полномочия реализовали высшие органы государственной власти города Москвы и Московской области.

В Пояснительной записке к соглашению отмечается, что целесообразность изменения границ между Москвой и Московской областью связана с динамичным развитием двух сопредельных регионов, которое привело к интенсивному освоению и использованию Москвой и Подмосковьем сопредельных территорий. В заключении правового управления Совета Федерации говорится, что «изменение границы должно повысить инвестиционную привлекательность как Москвы, так и Московской области, что особенно важно для экономического и градостроительного развития». Мнение населения, проживающего на передаваемых территориях, выявлено, что подтверждается решениями соответствующих муниципальных собраний внутригородских муниципальных образований Москвы и советов депутатов муниципальных образований, находящихся в Московской области.

Наиболее же известным является другой пример. В декабре 2011 года в результате изменения границ Москвы и Московской области столица получила 144 тыс. гектаров новых территорий на юго-западном направлении вплоть до границы с Калужской областью. Площадь города федерального значения – столицы Российской Федерации увеличилась в 2,4 раза. В общей сложности к сто-

Изменение границ объектов (в том числе земельных участков, микрорайонов, лесных кварталов), переименование, реорганизация или ликвидация в установленном законодательством Российской Федерации порядке юридических лиц – правообладателей земельных участков, упоминаемых при описании границы, а также изменение рельефа местности не влекут изменения границы, которая в указанных случаях определяется согласно геодезическим данным.

лице перешло 21 муниципальное образование, в том числе два города – Троицк и Щербинка, а также 19 городских и сельских поселений, до этого входивших в Подольский, Ленинский и Наро-Фоминский районы Московской области. Также к Москве отошли части территории Одинцовского и Красногорского районов.

В момент изменения границ на присоединяемых территориях проживало около 230 тысяч человек, были расположены более 100 образовательных учреждений, около 20 учреждений здравоохранения, около 100 учреждений культуры и пять учреждений социальной защиты<sup>3</sup>.

По данному соглашению к рассмотрению вопроса об утверждении изменения границ между Москвой и Московской областью в Совет Федерации поступили соответствующее соглашение, обоснование изменения границ, а также карта местности с нанесенными на ней линиями границ. Все документы соответствовали необходимым требованиям, как и по предыдущему соглашению. Инициаторами выступили высшие должностные лица и законодательные органы двух субъектов Российской Федерации. Однако в Московской области решение принималось не просто, сопровождалось острыми дискуссиями. В итоге, обсудив проект Соглашения, депутаты Московской областной Думы утвердили его большинством голосов («за» проголосовали 30 депутатов).

Важно отметить, что изменение границ Московской области влечет изменение границ муниципальных образований, затронутых таким преобразованием. В этой связи был принят Закон Московской области № 132/2012-ОЗ «О порядке изменения границ муниципальных образований Московской области, их преобразования и упразднения в связи с изменением границы между Московской областью и сопредельными субъектами Российской Федерации»<sup>4</sup>.

4. Территория Московской области, как и иных субъектов Российской Федерации, в целях осуществления функций государственного управления делится на административно-территориальные единицы. Такое деление происходит с учетом исторических и культурных традиций, хозяйственных связей, сложившейся инфраструктуры.

Правовую основу административно-территориального устройства Московской области составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Устав Московской области и иные нормативные правовые акты Московской области, в том числе Закон Московской области №11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области»<sup>5</sup>.

акты Российской Федерации, Устав Московской области и иные нормативные правовые акты Московской области, в том числе Закон Московской области №11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области»<sup>5</sup>.

Населенные пункты, находящиеся на территории Московской области, подразделяются на следующие типы:

1) городские населенные пункты (город областного подчинения; город, административно подчиненный городу областного подчинения; поселок городского типа областного подчинения

(рабочий или дачный); поселок городского типа, административно подчиненный городу областного подчинения (рабочий или дачный).

2) сельские населенные пункты (село; поселок; деревня; хутор; слободка; местечко).

В систему административно-территориальных единиц Московской области входят города областного подчинения, поселки городского типа областного подчинения и закрытые административно-территориальные образования, перечисленные в приложении к Закону Московской области «Об административно-территориальном

<sup>5</sup> В законе определены основные понятия:

- 1) административно-территориальное устройство – территориальная организация Московской области, представляющая собой систему административно-территориальных единиц, установленная для осуществления функций государственного управления с учетом исторических и культурных традиций, хозяйственных связей, сложившейся инфраструктуры;
- 2) административно-территориальная единица – часть территории Московской области в фиксированных границах, установленная для осуществления функций государственного управления, полученная в результате административно-территориального деления Московской области, имеющая установленный законодательством статус и наименование;
- 3) территориальная единица – населенный пункт (город, административно подчиненный городу областного подчинения, поселок городского типа, административно подчиненный городу областного подчинения, сельский населенный пункт) либо группа населенных пунктов (административная территория), не являющихся в соответствии с настоящим Законом административно-территориальной единицей;
- 4) город областного подчинения – административно-территориальная единица, являющаяся экономическим и культурным центром, имеющим развитую промышленность либо научно-производственный комплекс, развитую социальную инфраструктуру, с численностью населения не менее 50 тысяч человек (в отдельных случаях к указанной категории городов могут быть отнесены города с меньшей численностью населения, но имеющие важное промышленное, социально-культурное или историческое значение, перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения);
- 5) поселок городского типа областного подчинения – административно-территориальная единица, являющаяся экономическим и социальным центром, на территории которой имеются промышленные организации, объекты строительства, железнодорожные узлы и другие объекты производственной инфраструктуры (рабочий поселок) либо основным назначением которой является обслуживание санаторными услугами или организация летнего отдыха населения (дачный поселок), с численностью населения не менее восьми тысяч человек. В отдельных случаях к указанной категории поселков городского типа могут быть отнесены населенные пункты с меньшей численностью населения, но имеющие перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения;
- 6) закрытое административно-территориальное образование – административно-территориальная единица, порядок создания, преобразования, упразднения, изменения границ и правовой режим которой установлены Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»;
- 7) населенный пункт – часть территории, служащая постоянным или преимущественным местом проживания и жизнедеятельности людей, имеющая сосредоточенную застройку в пределах границы, установленной в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 8) городской населенный пункт – административно-территориальная или территориальная единица, являющаяся промышленным, экономическим и социальным центром, имеющая преимущественно средне- и многоэтажную жилую застройку, а также численность населения, соответствующую требованиям Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области»;
- 9) город, административно подчиненный городу областного подчинения – территориальная единица, находящаяся в границах городского округа;
- 10) поселок городского типа, административно подчиненный городу областного подчинения – территориальная единица, находящаяся в границах городского округа;
- 11) сельский населенный пункт – территориальная единица, не соответствующая совокупности признаков, установленных для городского населенного пункта;
- 12) административная территория – территориальная единица, состоящая из одного или нескольких городов, административно подчиненных городу областного подчинения, и (или) одного или нескольких поселков городского типа, административно подчиненных городу областного подчинения или поселку городского типа областного подчинения;
- 13) административное подчинение населенных пунктов городу или поселку городского типа – это сложившиеся территориальные, социально-экономические и административные связи между городом областного подчинения, поселком городского типа областного подчинения и населенными пунктами, обеспечивающие управление данными населенными пунктами;
- 14) административный центр – населенный пункт, статус которого определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры.

<sup>3</sup> URL: <http://www.rg.ru/2011/12/27/sovfed-site.html> (дата обращения: 07.09.2023).

<sup>4</sup> В законе под сопредельным понимается субъект Российской Федерации, имеющий общую границу с Московской областью, а под сопредельным муниципальным образованием Московской области – муниципальное образование Московской области, имеющее общую границу с муниципальным образованием Московской области, в связи с изменением границы между Московской областью и сопредельными субъектами Российской Федерации, граница которого изменяется или которое подлежит упразднению. Определено также понятие обособленная территория поселения Московской области – часть территории поселения Московской области вследствие изменения границы между Московской областью и сопредельными субъектами Российской Федерации, не имеющая территориально непрерывной связи с другой частью поселения Московской области, на которой находится административный центр соответствующего поселения Московской области (далее – обособленная территория).

Изменение границ муниципальных образований Московской области, их преобразование и упразднение осуществляется законами Московской области с учетом принципов сохранения финансово-экономических условий, необходимых для осуществления местного самоуправления, единства территории муниципального образования Московской области и соблюдения требований федерального законодательства.

Для обеспечения возможности решения вопросов местного значения на территории муниципальных образований Московской области, деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области, разграничения муниципального имущества, а также решения иных организационных, экономических вопросов и некоторых вопросов территориальной организации Московской области и местного самоуправления законами Московской области об упразднении муниципальных образований Московской области устанавливается переходный период. В случае необходимости изменения границ муниципальных образований Московской области, их преобразование и упразднение осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства Московской области.

устройстве Московской области» «Перечень административно-территориальных единиц Московской области».

Изменения в системе административно-территориальных единиц Московской области производятся путем внесения изменений в Закон Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области» и отражаются в Учетных данных административно-территориальных и территориальных единиц Московской области. Действует Постановление Губернатора Московской области от 15 июля 2020 года № 329-ПГ «Об Учётных данных административно-территориальных и территориальных единиц Московской области».

К вопросам административно-территориального устройства относятся:

Во-первых, вопросы изменения административно-территориального устройства:

– образование новых населенных пунктов, установление и изменение типа или категории населенных пунктов, упразднение населенных пунктов<sup>6</sup>;

– образование, преобразование и упразднение административно-территориальных и территориальных единиц<sup>7</sup>.

Изменение административно-территориального устройства может осуществляться по инициа-

тиве Губернатора Московской области, комитетов Московской областной Думы, органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также на основании вступившего в силу закона Московской области об изменении статуса и границ муниципального образования либо о преобразовании муниципального образования. Принятие решений по вопросам изменения административно-территориального устройства осуществляется с учетом мнения населения, выраженного решением представительного органа соответствующего муниципального образования.

Во-вторых, вопросы о наименованиях административно-территориальных или территориальных единиц:

– подготовка и рассмотрение предложений о присвоении наименований административно-территориальным или территориальным единицам;

– подготовка и рассмотрение предложений о переименовании административно-территориальных или территориальных единиц.

Порядок подготовки к рассмотрению предложений о присвоении наименований административно-территориальным и территориальным единицам или их переименовании определяется Законом Московской области «Об административно-территориальном устройстве

Московской области» в соответствии с Федеральным законом от 18 декабря 1997 года № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов»<sup>8</sup>.

В-третьих, иные вопросы административно-территориального устройства:

– учет административно-территориальных и территориальных единиц;

– издание Справочника по административно-территориальному устройству Московской области<sup>9</sup>.

Сегодня на территории Московской области расположены:

– 74 города, из них: 50 городов областного подчинения (в том числе 1 город, расположенный на территории закрытого административно-территориального образования);

– 24 города, административно подчинённых городам областного подчинения;

– 71 посёлок городского типа, из них: 3 рабочих посёлка областного подчинения;

– 53 рабочих посёлка, административно подчинённых городам областного подчинения;

– 11 дачных посёлков, административно подчинённых городам областного подчинения;

– 4 рабочих посёлка, расположенных на территории закрытого административно-территориального образования;

– 5833 сельских населённых пункта, из них: 4733 деревни; 531 посёлок; 533 села; 25 хуторов; 6 слободок; 5 местечек.

Всего: 5978 населённых пунктов (городских и сельских).

5. Органы государственной власти Московской области в соответствии с историческими традициями и новыми тенденциями повышения эффективности публичного управления размещаются преимущественно на территории Московской области. Данные вопросы урегулированы Распоряжением Управления делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области от 11 сентября 2019 года № 119-Р «Об утверждении Положения об организации размещения центральных исполнительных органов государственной власти Московской области и государственных органов Московской области».

<sup>6</sup> Населенный пункт может быть образован в случае возникновения в границах соответствующего муниципального образования Московской области новой сосредоточенной жилой застройки, служащей местом постоянного проживания и жизнедеятельности людей. При образовании нового населенного пункта глава соответствующего муниципального образования представляет Губернатору Московской области установленные законодательством документы, а также справку о земельных участках, расположенных на территории, предназначенной для образования нового населенного пункта, с указанием их границ, целевого назначения и принадлежности. После принятия постановления Губернатора Московской области об образовании нового населенного пункта этому населенному пункту должно быть присвоено наименование в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и Московской области. Вновь образованные населенные пункты после присвоения наименования подлежат учету и включению в Учетные данные в установленном порядке.

<sup>7</sup> Населенные пункты могут быть объединены в единый населенный пункт в случае наличия фактического слияния их территорий или изменения территориальной организации местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ. При объединении населенных пунктов глава соответствующего муниципального образования представляет Губернатору Московской области необходимые документы. Образованному в результате объединения населенному пункту может быть присвоено новое наименование в установленном порядке либо сохранено наименование одного из прежних населенных пунктов. Преимущественно сохраняется наименование того населенного пункта, в котором имеется учреждение связи или железнодорожная станция. Населенный пункт может быть упразднен в случае, если в нем отсутствуют жители и находящееся в собственности физических лиц недвижимое имущество. Упраздняемые населенные пункты подлежат исключению из Учетных данных в установленном порядке.

<sup>8</sup> Предложения о присвоении наименований административно-территориальным или территориальным единицам либо их переименовании могут вноситься в Московскую областную Думу Губернатором Московской области, а также иными инициаторами: органами государственной власти Российской Федерации, комитетами Московской областной Думы, органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области, общественными объединениями, юридическими лицами, гражданами Российской Федерации. Рассмотрение предложений о присвоении наименований административно-территориальным и территориальным единицам производится с учетом государственных интересов, мнения населения соответствующих территорий, а также географических, исторических, национальных и других местных условий. Присвоение уже имеющихся наименований административно-территориальным единицам в пределах Московской области и территориальным единицам в пределах административно-территориальной единицы не допускается.

Переименование административно-территориальных и территориальных единиц допускается в случаях, если:

– два или более населенных пункта в пределах одной административно-территориальной единицы имеют одно и то же наименование, что затрудняет осуществление хозяйственной или иной деятельности;

– населенный пункт обозначен аббревиатурой, номером или словосочетанием, выполняющими функции наименований населенных пунктов, но в действительности ими не являющимися;

– существующее написание наименования населенного пункта на государственном языке Российской Федерации не соответствует правилам русской орфографии.

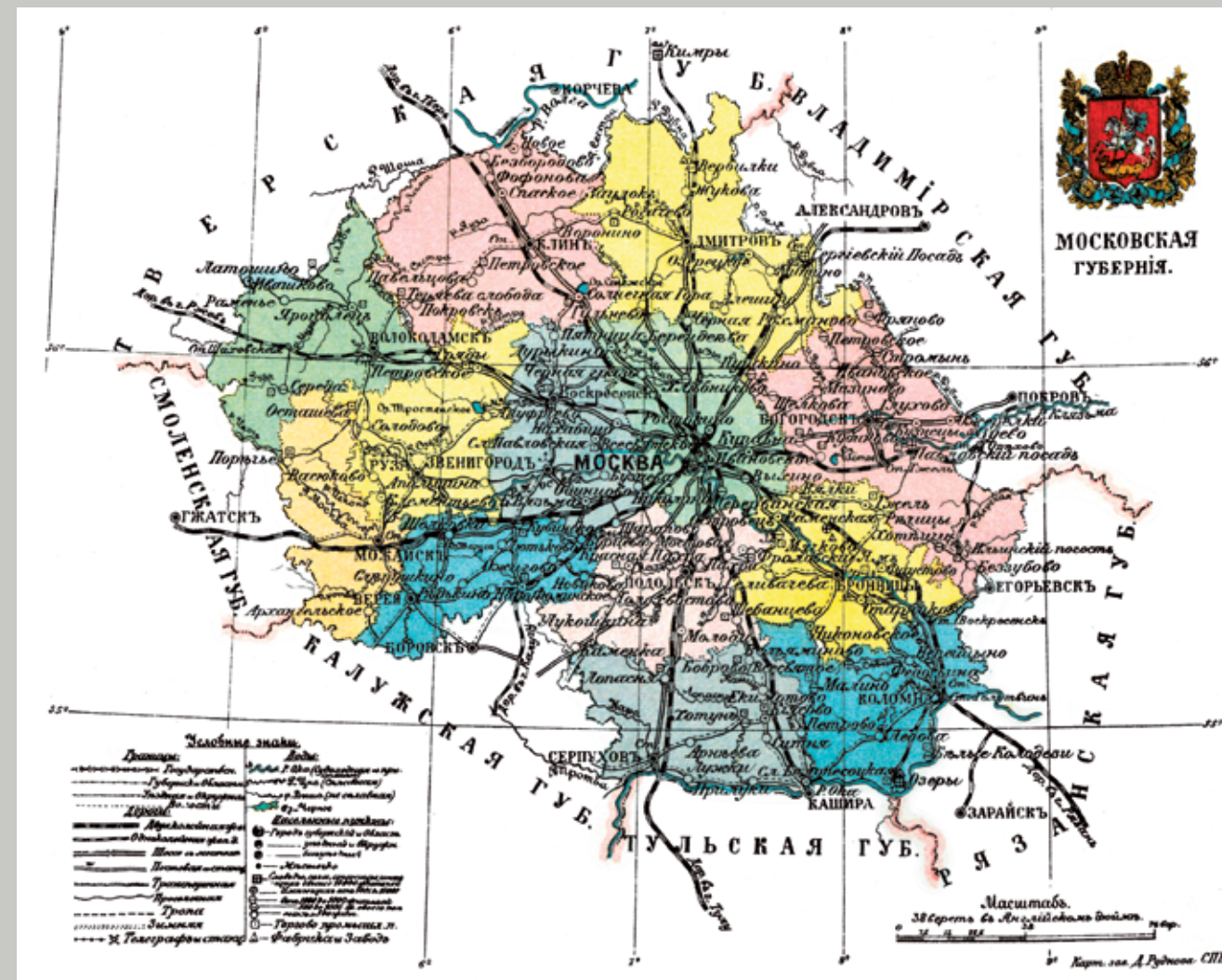
– в целях возвращения отдельным населенным пунктам наименований, широко известных в прошлом и настоящем.

Имена выдающихся государственных и общественных деятелей, представителей науки и культуры и других имеющих заслуги перед государством лиц посмертно могут присваиваться населенным пунктам, которые не имеют наименований. В этих случаях к комплекту документов, представляемому Губернатору Московской области, должны быть приложены подробные сведения о жизни и деятельности указанных лиц.

<sup>9</sup> Издание или переиздание Справочника по административно-территориальному устройству Московской области осуществляется в электронном виде по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

Высшие органы государственной власти Московской области располагаются главным образом в городе Красногорске Московской области. В частности, Губернатор и Правительство Московской области размещаются по адресу: Московская область, г. Красногорск, бульвар Строителей, д. 1; Московская областная Дума –

Московская область, г. Красногорск, бульвар Строителей, д. 7. Первоначально, с 1993 года, Московская областная Дума занимала здание в Москве на Старой площади, д. 6. С 2007 по 2021 год здание Московской областной Думы располагалось в Мещанском районе г. Москвы – на проспекте Мира, д. 72.



Карта Московской губернии. 1890-е годы

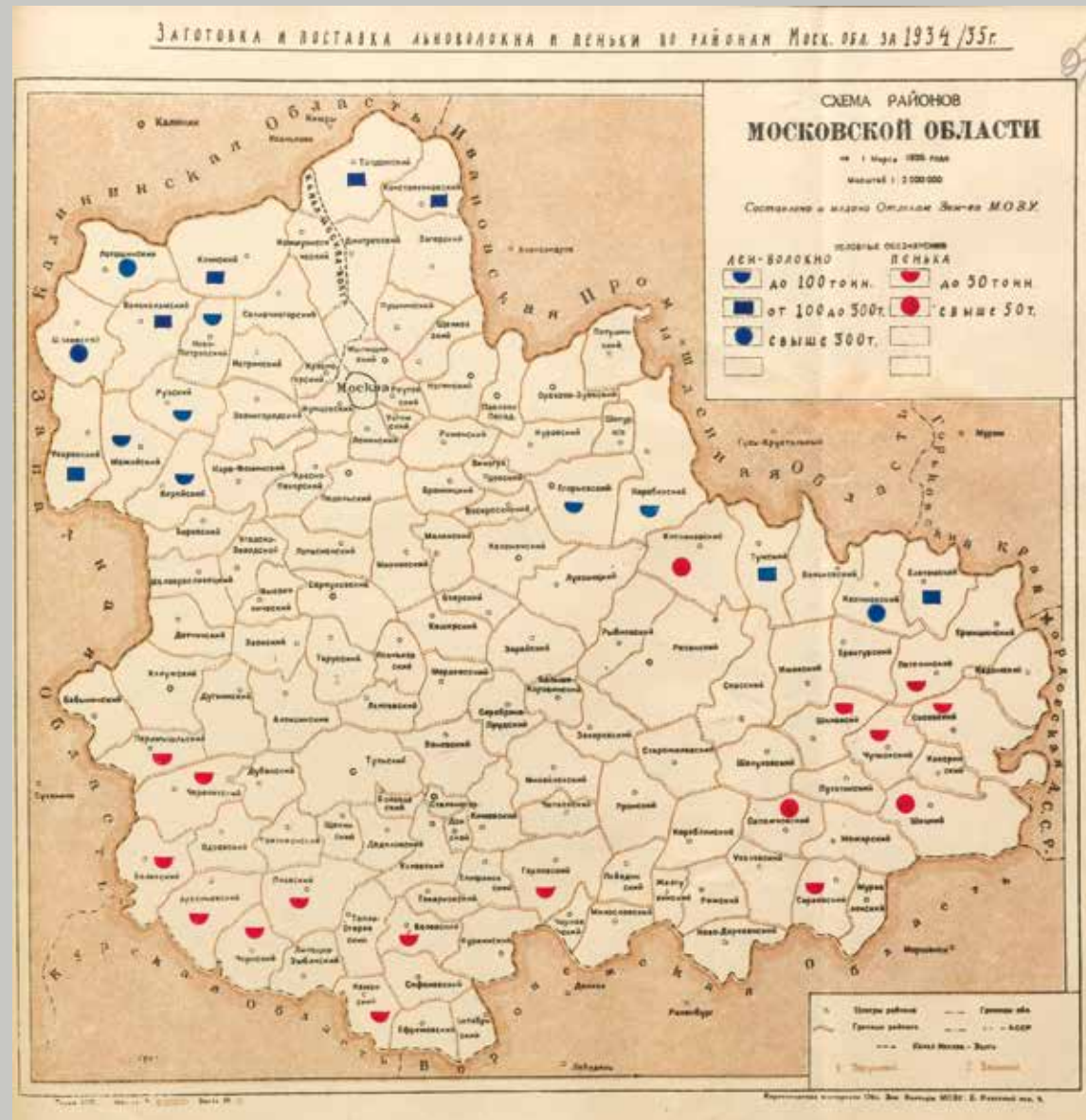




Контурная карта Московской губернии. 1927 год.  
Центральный государственный архив Московской области



Карта Московской области. 1929 год.  
Центральный государственный архив Московской области



Карта административного деления Московской области. 1934–1935 годы.  
Центральный государственный архив Московской области



Карта городских округов Московской области. 2023 год



## Статья 5. ОФИЦИАЛЬНЫЕ СИМВОЛЫ И ИНАЯ СИМВОЛИКА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ, ПРАЗДНИЧНЫЕ ДНИ И ПАМЯТНЫЕ ДАТЫ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Официальными символами Московской области являются герб и флаг. Законом Московской области могут устанавливаться иные официальные символы.
2. Официальные символы Московской области подлежат государственной регистрации в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.
3. Официальные символы Московской области, их описание и порядок размещения устанавливаются законами Московской области.
4. Учреждение, использование и регистрация иной символики Московской области осуществляется в соответствии с законами Московской области.
5. Законом Московской области устанавливаются праздничные дни и памятные даты Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 5

1. Официальные символы Московской области – герб и флаг – предназначены для визуальной идентификации Московской области как субъекта Российской Федерации, символического обозначения ее территории, обозначения принадлежности ее имущества.

Образ святого Георгия Победоносца обозначает исторически неразрывную связь Московской области с великим княжеством Московским.

Общий геральдический сюжет современных гербов Москвы и Московской области символизирует единую историю столичного региона (герб Московской области создан на основе герба Московской губернии версии 1856 года, а современный герб Москвы создан на основе герба, утвержденного Екатериной II в 1781 году).

2. Государственная регистрация официальных символов осуществляется в целях систематизации и упорядочения использования всего комплекса государственной и муниципальной симво-

лики в геральдическом пространстве Российской Федерации. Государственная регистрация официальных символов представляет собой процедуру экспертной оценки соответствия утвержденных символов современным правилам геральдики, в результате которой принимается решение о внесении официального символа в Государственный геральдический регистр Российской Федерации. Государственная регистрация официальных символов осуществляется Геральдическим Советом при Президенте Российской Федерации. Положение о Государственном геральдическом регистре Российской Федерации утверждено Указом Президента Российской Федерации от 21 марта 1996 года № 403 «О Государственном геральдическом регистре Российской Федерации».

Официальные символы Московской области зарегистрированы в Государственном геральдическом регистре Российской Федерации: герб Московской области – за номером 776, флаг Москов-

ской области – за номером 777. Дополнительно в Государственный геральдический регистр Российской Федерации внесены сведения о полном гербе Московской области за номером 5015.

3. Герб Московской области установлен Законом Московской области № 183/2005-ОЗ «О гербе Московской области». Законом установлены геральдическое описание и допустимые изображения герба Московской области, правила его воспроизведения и порядок использования.

Геральдическое описание в целом повторяет историческое описание герба Московской губернии 1856 года с необходимой детализацией по современным правилам геральдики: в червленом (красном) поле святой Георгий Победоносец в серебряном вооружении (латах, шлеме и сапогах) и лазоревом (синем, голубом) плаще, сидящий в пурпурном с золотой бахромой седле на серебряном скачущем коне, поражающий золотым копьем, увенчанным золотым восьмиконечным крестом, золотого крылатого змия (дракона о четырех лапах) с зелеными крыльями.

Версия полного герба Московской области включает в его композицию золотую Императорскую корону и ленты трех орденов Ленина.

Золотая Императорская корона указывает на статус Московской области как субъекта Российской Федерации.

Ленты трех орденов Ленина включены в композицию в память о том, что Московская область в советский период своей истории трижды награждалась указанными наградами: в 1934 году за выдающиеся успехи в сельском хозяйстве; в 1956 году за высокий уровень производства продуктов животноводства, увеличение сдачи государству сельскохозяйственных продуктов и в 1966 году за

мужество и героизм, проявленные трудящимися Московской области в разгроме немецко-фашистских захватчиков под Москвой в период Великой Отечественной войны, и за успехи, достигнутые в развитии народного хозяйства.

Законом установлены три равнодопустимые версии воспроизведения герба Московской области, которые могут использоваться в многоцветном, одноцветном рельефном, контурном воспроизведениях: полный герб; коронованный гербовый щит; гербовый щит.

Флаг Московской области установлен Законом Московской области № 184/2005-ОЗ «О флаге Московской области». Законом № 184/2005-ОЗ определены геральдическое описание и допустимые изображения флага Московской области, правила его воспроизведения и размещения, порядок изготовления, использования, хранения, уничтожения носителей воспроизведения герба Московской области.

Геральдическое описание флага Московской области: прямоугольное двухстороннее красное полотнище с отношением ширины к длине 2:3, воспроизводящее в крыже фигуры из гербового щита: святого Георгия Победоносца в белых латах, шлеме и сапогах, синем плаще, сидящего в пурпурном с желтой бахромой седле на белом скачущем коне, поражающего желтым копьем, увенчанным таковым же восьмиконечным крестом, желтого крылатого змия (дракона о четырех лапах) с зелеными крыльями. Ширина гербовой композиции составляет 1/5 длины флага.

4. Законом Московской области № 154/2006-ОЗ «О символике в Московской области и муниципальных образованиях Московской области» установлена символика Московской области: герб,

флаг и гимн Московской области, знаки отличия, знаки различия, эмблемы и геральдические знаки.

В соответствии с указанным Законом в Московской области создана и действует Геральдическая комиссия Московской области, осуществляющая, в частности, проведение единой политики в сфере геральдического обеспечения в Московской области и муниципальных образованиях Московской области. К ее полномочиям в части символики Московской области относятся: координация работ по созданию соответствующей символики, проведение геральдической экспертизы, регистрация и учет символов, мониторинг практики использования областной символики и так далее.

По аналогии с Государственным геральдическим регистром Российской Федерации создан Геральдический регистр Московской области, содержащий в себе сведения о символах Московской области, их описания и рисунки.

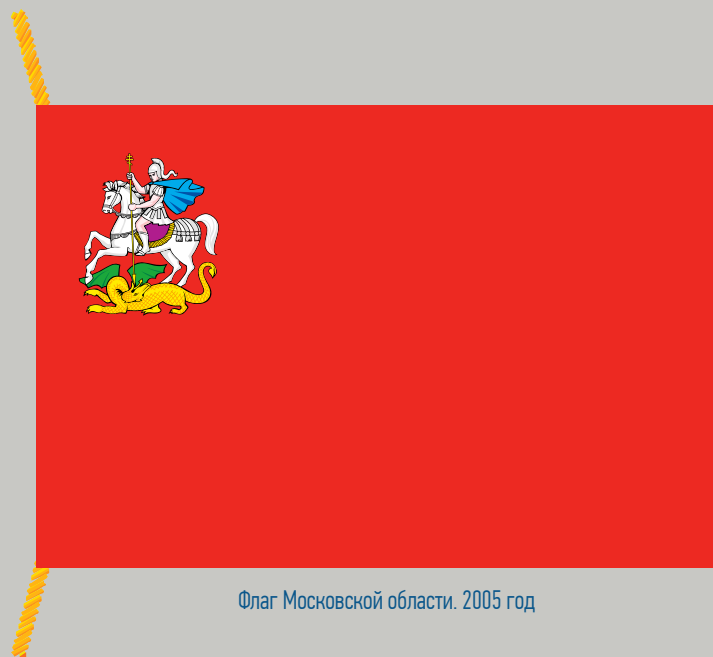
5. Законом Московской области № 161/2017-ОЗ «О праздничных днях и памятных датах Московской области» в целях формирования уважительного отношения к историческим традициям, героическим подвигам старшего поколения, а также в целях повышения уровня информированности населения о важных исторических и общественно-политических событиях Московской области установлены праздничные дни, посвященные важным общественным, политическим и культурным событиям в Московской области, и памятные даты, связанные с важнейшими историческими событиями и традициями на территории Московской области, которые сыграли ключевую роль в формировании основ российской государственности, гражданского общества, либо свидетельствующие о героических подвигах предыдущих поколений при защите Отечества.



Герб Московской губернии. 1856 год



Герб Московской области. 2005 год



Флаг Московской области. 2005 год



Три ордена Ленина, которыми Московская область была награждена в 1934, 1956 и 1966 годах, орденой лентой вошли  
в композицию полного герба Московской области

## Статья 6. НАГРАДЫ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Награды Московской области являются формой поощрения граждан и лиц без гражданства за заслуги в деятельности по обеспечению благополучия и процветания Московской области, роста благосостояния населения области, повышению авторитета Московской области в Российской Федерации и за ее пределами, за вклад в социально-экономическое развитие Московской области, развитие на территории Московской области культуры, искусства, науки, просвещения, физической культуры и спорта, воспитание детей и молодежи, за общественную и благотворительную деятельность, за проявленные доблесть и мужество при выполнении воинского, гражданского или служебного долга и иные заслуги перед Московской областью.

2. Учреждение наград Московской области, регулирование правоотношений, возникающих в связи с награждением наградами Московской области, осуществляется законом Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 6

1. Традиционной формой признания заслуг человека перед государством и обществом являются награды. В России, как государстве федеративном, сложилась двухуровневая наградная система. Высшей формой поощрения за заслуги являются государственные награды. Порядок награждения государственными наградами установлен указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 года № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации». В каждом субъекте Российской Федерации сложилась своя наградная система, действующая на основе законодательства соответствующего региона. В Московской области также существует система наград, которая призвана поощрять деятелей культуры, искусства, науки, просвещения, физической культуры, воспитания молодежи, тех, кто ведет активную общественную и благотворительную деятельность, проявляет доблесть и мужество при выполнении воинского,

гражданского или служебного долга. Перечень заслуг во благо и процветание Московской области, за которые человек может быть удостоен награды Московской области, является открытым.

2. В Московской области действует Закон Московской области № 104/2014-ОЗ «О наградах Московской области»<sup>1</sup> (далее в комментарии к настоящей статье – Закон), который регулирует правоотношения, возникающие в связи с награждением наградами Московской области. В соответствии с частью 2 статьи 3 Закона наградами Московской области являются: 1) почетное звание; 2) знак. По состоянию на 1 мая 2023 года Закон предусматривает высшее почетное звание Подмосковья – «Почетный гражданин Московской области», пять знаков (знак князя Ивана Калиты, знак «За заслуги перед Московской областью» трех степеней, знак «Материнская слава», знак преподобного Сергия Радонежского и знак «За доблесть и мужество») и 27 почетных званий (преимуще-

ственно отраслевого характера). Значительное количество почетных званий обусловлено тем, что существует необходимость признания заслуг и поощрения наиболее достойных людей в различных сферах общественно-полезной деятельности. Высшей наградой Московской области, по существу, можно признать почетное звание «Почетный гражданин Московской области». Для награждения этой наградой предусмотрен особый порядок, отличный от порядка награждения другими наградами Московской области.

Каждая награда Московской области имеет положение, в котором содержатся условия ее присвоения. Лицу, удостоенному награды, выдается удостоверение, вручается нагрудный знак и его миниатюрная копия.

Наградами Московской области могут быть награждены граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства. Порядок представления к наградам Московской области утверждается Губернатором Московской области. В настоящее время действует Порядок, утвержденный постановлением Губернатора Московской области от 3 марта 2023 года № 48-ПГ «Об утверждении Порядка представления к наградам Московской области и формы наградных листов»<sup>2</sup>. Представление к награждению наградой Московской области осуществляется путем возбуждения ходатайства о награждении. К ходатай-

ству о награждении наградой Московской области прикладывается наградной лист, форма которого утверждается Губернатором Московской области.

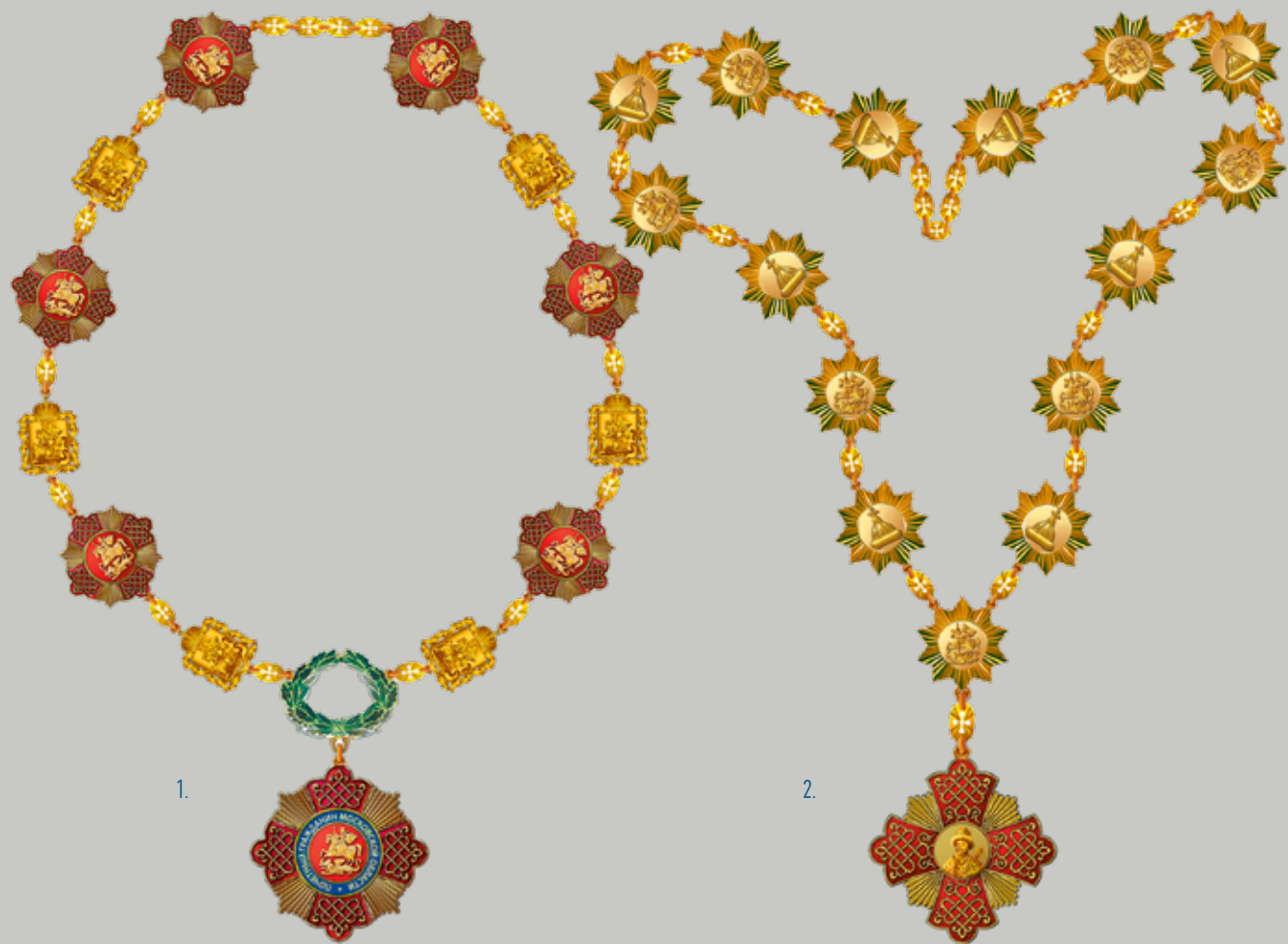
Документы о награждении до их внесения Губернатору Московской области рассматриваются Советом по наградам Московской области на предмет проведения общественной оценки документов о награждении и обеспечения объективного подхода к награждению наградами Московской области. Положение о Совете по наградам Московской области и его состав утверждаются Губернатором Московской области. Совет возглавляет Председатель Московской областной Думы. Подготовка документов о награждении к рассмотрению Советом по наградам Московской области осуществляется Управлением по вопросам наград и геральдики Администрации Губернатора Московской области, которое является самостоятельным подразделением Администрации Губернатора Московской области и действует на основании Положения, утвержденного распоряжением Губернатора Московской области от 24 декабря 2013 года № 505-РГ<sup>3</sup>.

Награждение наградой Московской области производится на основании постановления Губернатора Московской области. Награда и соответствующие документы к ней вручаются награжденному лично должностными лицами Московской области в торжественной обстановке.

<sup>1</sup> Ежедневные новости. Подмосковье. – 2014. – 8 августа.

<sup>2</sup> Официальный Интернет-портал Правительства Московской области, 3 марта 2023 г. – URL: <https://mosreg.ru>

<sup>3</sup> Официальный Интернет-портал Правительства Московской области, 24 декабря 2013 г. – URL: <https://mosreg.ru>



3.



5.



4.



6.

1. Высшее почетное звание Подмосквья – «Почетный гражданин Московской области»
2. Знак князя Ивана Калиты
3. Знак «За заслуги перед Московской областью»
4. Знак «Материнская слава»
5. Знак преподобного Сергия Радонежского
6. Знак «За доблесть и мужество»

## Статья 7. МЕЖДУНАРОДНЫЕ, ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИЕ И МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЕ СВЯЗИ

1. Московская область осуществляет международные и внешнеэкономические связи, не противоречащие международным договорам и соглашениям Российской Федерации, заключает договоры и соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей.

Договоры и соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей от имени Московской области подписываются высшим должностным лицом Московской области и подлежат утверждению законодательным органом Московской области в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами и законами Московской области.

2. Московская область заключает договоры и соглашения, осуществляет иные межрегиональные связи с субъектами Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом и законами Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 7

1. Развитие международных и внешнеэкономических связей является одной из традиционных доминант политики Московской области. С особенной яркостью это стало проявляться после обретения областью статуса субъекта Российской Федерации. В Концепции политики международных связей Московской области<sup>1</sup>, утвержденной Решением Малого Совета Мособлсовета в 1993 году, отмечалось, что под международными связями понимались главным образом отношения с бывшими союзными республиками, так как между ними уже имелись развитые сложившиеся связи, а участие в связях за пределами бывшего СССР являлось для области делом новым и незнакомым. Так, в 1993 году было заключено несколько договоров и соглашений о сотрудничестве, например, с Алма-Атинской и Чуйской<sup>2</sup> областями, Киев-

ской областью и Правительством Республики Беларусь. Также в 1993 году было подписано Соглашение о сотрудничестве столичных областей государств СНГ<sup>3</sup>, согласно которому сотрудничество и обмен между его участниками осуществлялись по следующим направлениям:

экономика, деловые и коммерческие связи; научно-техническое сотрудничество; сотрудничество в социально-культурной сфере; практика работы местных органов власти и управления.

С начала 2000-х годов Московская область стала активно выстраивать международные и внешнеэкономические связи не только со странами СНГ, но и с другими государствами Европы и Азии. В частности, различного рода акты были подписаны с Мазовецким Воеводством Ре-

спублики Польша<sup>4</sup>, Администрацией области Саболч-Сатмар-Берег Венгерской Республики<sup>5</sup>, Администрацией Братиславского самоуправляемого края Словацкой Республики<sup>6</sup>, Правительством Республики Македония<sup>7</sup>, Народным Правительством Провинции Цзянсу (КНР)<sup>8</sup>, Мэрией города Тель-Авив<sup>9</sup>, Народным комитетом города Хошимина<sup>10</sup>, Региональным Советом региона Овернь-Рона-Альпы (Французская Республика)<sup>11</sup> и другие.

Статьей 96 Устава Московской области, действовавшего с 29 декабря 1996 года по 5 декабря 2022 года, предусматривалось, что на органы государственной власти Московской области возлагались обязанности по созданию условий для международного сотрудничества в сфере образования, науки, культуры и включения области в единое российское и мировое культурное пространство<sup>12</sup>.

В Стратегии социально-экономического развития Московской области на период до 2030 года<sup>13</sup> говорится, что характер международной дея-

тельности и структуру внешнеторгового баланса Московской области определяет ее пристольное положение. Одним из приоритетов развития региона является развитие экспортно-ориентированных направлений бизнеса и поддержка экспорта в рамках внешнеэкономической деятельности.

Отдельного внимания заслуживает развитие международного туризма в Московской области, так как регион является одним из лидеров среди субъектов Российской Федерации по количеству иностранных туристов. Туризм – одна из самых динамично развивающихся отраслей экономики в Московской области. Это обусловлено многими факторами, например, такими как: высокая плотность и концентрация памятников культурного наследия, плотная рекреационная сеть, хорошая транспортная инфраструктура, значительный научный потенциал, уникальное природное разнообразие и благоприятные природные условия для организации лечебно-оздоровительного отдыха и отдельных видов специализированного туризма, а также наличие разнообразных промышленных

<sup>1</sup> Решение Малого Совета Мособлсовета от 14 апреля 1993 № 4/42 «О Концепции политики международных связей Московской области» (утр. силу).

<sup>2</sup> Решение Малого Совета Мособлсовета от 8 сентября 1993 г. № 10/56 // Сборник решений Малого Совета Московского областного Совета народных депутатов, принятых 8, 15 сентября 1993 г. – 1993. – № 29.

<sup>3</sup> Решение Малого Совета Мособлсовета от 12 мая 1993 г. № 13/45 «Об утверждении межрегиональных Договоров о сотрудничестве».

<sup>4</sup> «Соглашение о сотрудничестве между Правительством Московской области Российской Федерации и Мазовецким Воеводством Республики Польша» (Заключено в г. Варшаве 26 мая 2004 г.) // Информационный вестник Правительства Московской области. – 2004. – № 9 (30 сентября).

<sup>5</sup> «Соглашение между Правительством Московской области и Администрацией области Саболч-Сатмар-Берег Венгерской Республики о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве» (Заключено в г. Ниредьхаза 25 марта 2005 г.) // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2011. – № 113 (28 июня).

<sup>6</sup> Меморандум между Правительством Московской области Российской Федерации и Администрацией Братиславского самоуправляемого края Словацкой Республики о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве» от 4 апреля 2007 г. // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2011. – № 113 (28 июня).

<sup>7</sup> «Соглашение между Правительством Московской области и Правительством Республики Македония о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве» (Заключено в г. Мытищи Московской области 21 декабря 2010 г.).

<sup>8</sup> «Соглашение между Правительством Московской области (Российская Федерация) и Народным Правительством Провинции Цзянсу (Китайская Народная Республика) о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве» (Заключено в г. Нанкине 9 апреля 2014 г.).

<sup>9</sup> «Меморандум между Правительством Московской области (Российская Федерация) и Мэрией города Тель-Авив (Государство Израиль) о намерениях по развитию торгово-экономического, научно-технического и культурного сотрудничества» от 15 июня 2014 г. // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2014. – № 129 (18 июля).

<sup>10</sup> «Соглашение между Правительством Московской области (Российская Федерация) и Народным комитетом города Хошимина (Социалистическая Республика Вьетнам) о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве» (Заключено 10.05.2015) // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2015. – № 118 (2 июля).

<sup>11</sup> «Соглашение между Правительством Московской области (Российская Федерация) и Региональным Советом региона Овернь-Рона-Альпы (Французская Республика) об осуществлении международных и внешнеэкономических связей в торгово-экономической, научно-технической, социально-культурной сфере, туризме и здравоохранении» (Заключено 1 декабря 2020 г. № 88).

<sup>12</sup> Устав Московской области (подписан Губернатором Московской области 11 декабря 1996 г. № 55/96-03, принят решением Мособлдумы от 5 ноября 1996 г. № 5/108 и решением Мособлдумы от 4 декабря 1996 г. № 6/112) // Вестник Московской областной Думы. – 1997. – № 1 (январь).

<sup>13</sup> Постановление Правительства Московской области от 28 декабря 2018 г. № 1023/45 // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2019. – № 27 (14 февраля).

предприятий и деловых центров, определяющих широкие возможности для развития делового туризма.

Свою специфику имеют связи между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и аналогичными органами административно-территориальных образований других государств. В частности, многие муниципальные образования области являются членами Международной ассоциации «Породненные города» (МАПГ)<sup>14</sup>, которая координирует связи между муниципалитетами, сотрудничает с представителями местных властей, развивая культурные и экономические отношения между жителями городов-побратимов<sup>15</sup>.

Рассматриваемые выше международные и внешнеэкономические связи региона стали возможны благодаря разграничению полномочий в данной сфере между Российской Федерацией и ее субъектами. Согласно пункту «о» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации составляют предмет совместного ведения. Иными словами, Московская область вправе устанавливать международные и внешнеэкономические связи в пределах полномочий, предоставленных ей Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Координация международных и внешнеэкономических связей осуществляется федеральными

органами государственной власти Российской Федерации совместно с органами государственной власти Московской области. основополагающим законодательным актом, устанавливающим общий порядок координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, является Федеральный закон от 4 января 1999 года № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 4-ФЗ). В соответствии с частью 2 статьи 1 данного Федерального закона под международными и внешнеэкономическими связями субъектов Российской Федерации понимаются осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях связи с иностранными партнерами (субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств), а также участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. При этом из толкования словосочетания «иных областях» исключаются вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации к исключительной компетенции Российской Федерации, например, политического, военно-технического и дипломатического характера. Московская область также может осуществлять международные и внешнеэкономические связи непосредственно с органами государственной власти иностранных государств, однако соответствующие

процессы требуют согласия Правительства Российской Федерации<sup>16</sup>.

Одним из вариантов международного взаимодействия с иностранными партнерами является ведение переговоров и заключение соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Основные требования к таким документам, а также к согласованию их проектов, к их заключению, регистрации и опубликованию изложены в Федеральном законе № 4-ФЗ. В частности, им установлено, что государственная регистрация является обязательным условием вступления соглашений в силу для субъекта Российской Федерации. Министерство юстиции Российской Федерации<sup>17</sup> осуществляет регистрацию указанных соглашений в соответствии с утвержденными Правилами<sup>18</sup> и ведет их Реестр.

Вместе с тем органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно определяют процедуру заключения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей с учетом необходимости согласования проектов соглашений. Комментируемая статья Устава предусматривает, что договоры и соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей от имени Московской области подписываются Губернатором Московской области и подлежат утверждению Московской областной Думой в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами и

законами Московской области. Губернатор также представляет Московскую область при осуществлении внешнеэкономических связей в пределах компетенции субъекта Российской Федерации (см. также комментарий к статье 38 Устава). В соответствии со статьей 18 Устава договоры (соглашения) Московской области в сфере внешнеэкономических и международных связей, равно как и договоры (соглашения) с другими субъектами Российской Федерации, входят в правовую систему Московской области.

Законом Московской области № 120/2019-ОЗ<sup>19</sup> были конкретизированы полномочия Правительства Московской области по осуществлению международных и внешнеэкономических связей. Уточнено, что Правительство области вправе заключать с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств и с органами государственной власти иностранных государств соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях, а также устанавливать порядок опубликования таких соглашений<sup>20</sup>. Порядок взаимодействия Правительства Московской области с иностранными партнерами урегулирован подразделом 7 Регламента Правительства Московской области<sup>21</sup>. Московская областная Дума по вопросам, отнесенным к ее ведению, также вправе устанавливать международные и

<sup>14</sup> URL: <http://goroda-pobratimy.ru/> (дата обращения: 07.09.2023).

<sup>15</sup> Информация МАПГ о побратимских связях муниципальных образований Московской области:

По состоянию на 2022 год установлено 288 побратимских связей. Со стороны Московской области в побратимских связях было задействовано 58 муниципальных образований.

В побратимских связях с городскими округами Подмоскovie состоят 275 муниципальных образования России, стран СНГ, ближнего и дальнего зарубежья.

Города-побратимы муниципальных образований Подмоскovie расположены в 40 странах мира (включая Российскую Федерацию).

<sup>16</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2000 г. № 91 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 6 (7 февраля). – Ст. 771.

<sup>17</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 1999 г. № 1390 // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 51 (20 декабря). – Ст. 6356.

<sup>18</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 552 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 31 (31 июля). – Ст. 3293.

<sup>19</sup> Закон Московской области от 25 июня 2019 г. № 120/2019-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмоскovie. – 2019. – № 121 (5 июля).

<sup>20</sup> Закон Московской области от 2 ноября 2005 г. № 230/2005-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмоскovie. – 2005. – № 215 (12 ноября).

<sup>21</sup> Постановление Губернатора Московской области от 2 июля 2003 г. № 150-ПГ // Информационный вестник Правительства Московской области. – 2003. – № 8 (1 августа).

межпарламентские связи, в том числе – заключать соответствующие соглашения<sup>22</sup>. Рамочные формулировки о международном взаимодействии с зарубежными партнерами содержатся и в ряде положений об органах исполнительной власти региона<sup>23</sup>.

Что касается специального органа, проводящего государственную политику и осуществляющего исполнительно-распорядительную деятельность на территории региона в области международных, межрегиональных и внешнеэкономических связей, то до 2012 года им являлось Министерство внешнеэкономических связей Московской области. В настоящий же момент данные функции возложены на Министерство инвестиций, промышленности и науки Московской области<sup>24</sup>, одной из задач которого является создание условий для:

привлечения частных инвестиций, в том числе иностранных, в экономику Московской области и повышение ее инвестиционной привлекательности;

развития международных и внешнеэкономических связей Московской области с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, органами государственной власти иностранных государств;

развития межрегиональных связей с субъектами Российской Федерации.

В то же время внешнеэкономические взаимодействия субъекта Российской Федерации могут

осуществляться и без заключения соглашений о сотрудничестве, это могут быть как командировки делегаций и отдельных представителей за рубеж с целью участия в переговорах, форумах, выставках, конкурсах и прочее, так и организация аналогичных международных мероприятий на своей территории.

Кроме того, статьей 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и статьей 8 Федерального закона от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ<sup>25</sup> «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» установлено что по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации субъекты Российской Федерации могут за счет средств своего бюджета содержать представителей региона при торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах и открывать свои представительства за рубежом в целях реализации соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей. Полномочиями по формированию предложений по содержанию своих представителей при торговых представительствах Российской Федерации, а также по открытию представительств Московской области в иностранных государствах наделено Министерство инвестиций, промышленности и науки Московской области<sup>26</sup>.

2. Установление и развитие связей с другими субъектами Российской Федерации для Мос-

ковской области всегда было не менее важной задачей, чем развитие международных связей. В частности, взаимодействие с региональными партнерами позволяет обмениваться опытом решения проблем городского хозяйства, применения современных технологий, инновационных разработок и прочее. Московская область вправе заключать договоры и соглашения в рамках межрегиональных связей с другими субъектами Российской Федерации (статья 23 Устава). Договоры и соглашения от имени Московской области подписывает Губернатор Московской области (статья 38 Устава). Правительство Московской области в пределах своих полномочий также может взаимодействовать с высшими исполнительными органами других субъектов Российской Федерации<sup>27</sup>.

Одними из первых соглашения о сотрудничестве были подписаны с органами государственной власти Калужской<sup>28</sup>, Челябинской<sup>29</sup>, Тамбовской<sup>30</sup>, Курганской<sup>31</sup> областей. Традиционно тесное взаимодействие установлено в Подмосковье с сопредельными субъектами Российской Федерации: Владимирской, Калужской, Рязанской, Смоленской, Тверской, Тульской, Ярославской областями и городом Москвой. Как правило, договоренности с такими регионами имеют более детальный характер.

Безусловно, наибольшее число рассматриваемых договоров и соглашений заключено с городом Москвой, так как оба субъекта Российской Федерации исторически и географически связаны между собой и, по сути, входят в единую Московскую агломерацию. Общие транспортные, торговые, промышленные, социально-экономические и иные связи этих регионов приводят к необходимости их регулирования с помощью специальных договорных актов<sup>32</sup>.

Возможность изменения по взаимному согласию границ между субъектами Российской Федерации также можно рассматривать, как одну из форм межрегионального взаимодействия. Согласно статье 67 и статье 102 Конституции Российской Федерации изменение границы между субъектами Российской Федерации допускается с их взаимного согласия и подлежит утверждению Советом Федерации. В соответствии со статьей 8 Федерального закона № 4-ФЗ и статьей 27 комментируемого Устава соглашение об изменении границ Московской области с иными субъектами Российской Федерации подлежит утверждению постановлением Московской областной Думы. Так, в целях развития Московского региона, а также расширения границ города Москвы 30 июня и

<sup>22</sup> Постановление Мособлдумы от 3 ноября 2011 г. № 24/174-П «О Положении об соглашениях об осуществлении международных и межпарламентских связей Московской областной Думы».

<sup>23</sup> Постановление Правительства Московской области от 29 марта 2022 г. № 288/12 // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2022. – № 86 (18 мая); Постановление Правительства Московской области от 7 февраля 2014 г. № 41/2 // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2014. – № 32 (24 февраля); Постановление Правительства Московской области от 1 июля 2015 г. № 517/25 // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2015. – № 146 (11 августа) и др.

<sup>24</sup> Постановление Губернатора Московской области от 15 мая 2012 г. № 115-ПГ // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2012. – № 81 (16 мая).

<sup>25</sup> Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 50 (15 декабря). – Ст. 4850.

<sup>26</sup> Постановление Правительства Московской области от 14 июня 2012 г. № 822/19 // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2012. – № 109 (27 июня).

<sup>27</sup> Подраздел 3 раздела IX, Постановление Губернатора Московской области от 2 июля 2003 г. № 150-ПГ // Информационный вестник Правительства МО. – 2003. – № 8 (1 августа).

<sup>28</sup> «Соглашение между Правительством Московской области и Правительством Калужской области о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве» (Заключено 11 апреля 2001 г. № 18-1).

<sup>29</sup> «Соглашение о торгово-экономическом, научно-техническом, социальном и культурном сотрудничестве между Правительством Челябинской области и Правительством Московской области» (Заключено 21.12.2001 № 43) (утратило силу).

<sup>30</sup> «Соглашение между Правительством Московской области и Администрацией Тамбовской области о торгово-экономическом, научно-техническом, социальном и культурном сотрудничестве» (Заключено в Звездном городке Московской области 20 мая 2004 г.).

<sup>31</sup> «Соглашение между Правительством Московской области и Администрацией (Правительством) Курганской области о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве» (Заключено в г. Москве 14 июля 2005 г.).

<sup>32</sup> «Соглашение между Правительством Москвы и Правительством Московской области об организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом» (Заключено 28 апреля 2011 г.), «Соглашение о сотрудничестве между Правительством Москвы и Правительством Московской области в целях обеспечения организации отдыха и оздоровления детей города Москвы и Московской области» (Заключено в г. Москве 19 сентября 2018 г.), «Соглашение о сотрудничестве между Правительством Московской области и Правительством Москвы в целях развития промышленного потенциала Московского региона» (Заключено в г. Ликино-Дулево 27 февраля 2018 г.) и др.



29 ноября 2011 года были заключены соглашения об изменении границ между городом Москвой и Московской областью<sup>33</sup> (подробнее см. комментарий к статье 4 Устава).

В настоящее время Московская область в целях сохранения и развития связей в торгово-экономической, научно-технической, социальной и культурной сферах, развивает активное взаимодействие с другими субъектами Российской Федерации, в том числе путем заключения межрегиональных соглашений о сотрудничестве. Например, в 2021–2022 годы были заключены соглашения с Ульяновской<sup>34</sup>, Смоленской<sup>35</sup> и Тульской<sup>36</sup> областями. В целях координации совместного развития инфраструктуры, укрепления межрегионального и межмуниципального сотрудничества и стимулирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в 2023 году Постановлением Правительства Российской Федерации были утверждены общие требования к порядку заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры<sup>37</sup>. В частности, было установлено, что

функции по координации исполнения соглашения о межрегиональном сотрудничестве рекомендуется возлагать на субъект Российской Федерации, обеспечивающий наибольший объем финансирования мероприятий в рамках такого соглашения.

В современных условиях международные и межрегиональные контакты субъектов Российской Федерации стали особо актуальными в связи со сложившейся экономической ситуацией в Российской Федерации в рамках санкционного давления и, как следствие, в связи с поиском импортозамещающих товаров, технологий, производств и так далее. Развитие устойчивых производственных и экономических связей между регионами способствует ослаблению зависимости от поставок импортных товаров, а в конечном итоге – повышению конкурентоспособности отечественной продукции. Таким образом, межрегиональное и межмуниципальное взаимодействие расширяет возможности для удовлетворения необходимых социальных, экономических, культурных и иных потребностей региона, а также является эффективным инструментом для наращивания внутреннего потенциала Московской области.

<sup>33</sup> «Соглашение об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью» (Заключено в г. Москве 30 июня 2011 г.) // Ведомости Московской городской Думы. – 2011. – № 9 (17 октября). – Ст. 248. и «Соглашение об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью» (Заключено 29 ноября 2011 г.).

<sup>34</sup> «Соглашение между Правительством Московской области и Правительством Ульяновской области о торгово-экономическом, научно-техническом и социально-культурном сотрудничестве» (Заключено в г. Красногорске 13 августа 2022 г. № 107).

<sup>35</sup> «Соглашение между Правительством Московской области и Администрацией Смоленской области об информационном взаимодействии при обеспечении вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» (Заключено в г. Красногорске 8 декабря 2021 г. № 187).

<sup>36</sup> «Соглашение между Правительством Московской области и Правительством Тульской области об информационном взаимодействии при обеспечении вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» (Заключено в г. Красногорске 22 ноября 2021 г. № ДС/314).

<sup>37</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2023 г. № 167 // Собрание законодательства РФ. – 2023. – № 7 (13 февраля). – Ст. 1138.

## Глава 2. ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

### Статья 8. ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. В Московской области признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции Российской Федерации.

2. Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области и органов местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

3. Органы государственной власти Московской области, государственные органы Московской области и органы местного самоуправления обеспечивают право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законодательством Российской Федерации.

4. В Московской области обеспечивается судебная защита от незаконных посягательств на права и свободы человека и гражданина, от неправомерных действий органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области, органов местного самоуправления, должностных лиц органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области и должностных лиц органов местного самоуправления.

5. Перечисление в настоящем Уставе основных прав и свобод человека и гражданина, их гарантий и мер защиты не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, других правовых гарантий и мер правовой защиты.

#### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 8

1. Права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью и закрепляются в отдельной главе 2 Конституции Российской Федерации. Права и свободы человека и гражданина основаны на международных стандартах, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека (10 декабря 1948 года), в Международном пакте о гражданских и политических правах (16 декабря

1966 года), в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (19 декабря 1966 года). Общепризнанные принципы и нормы международного права и Конституция Российской Федерации служат своеобразными эталонами для создания благоприятных условий для реализации прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Об этом см., в частности, Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма : ИНФРА-М, 2011.

В части 1 комментируемой статьи применительно к Московской области дословно воспроизводится часть нормы части 1 статьи 17 Конституции Российской Федерации. В Московской области как субъекте Российской Федерации, расположенном на части ее территории, эти права признаются и гарантируются, поскольку Конституция Российской Федерации имеет верховенство на всей территории Российской Федерации, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Признание означает, что права и свободы уважаются и рассматриваются как данность, их значимость под сомнение не ставится. Гарантирование означает обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина, возможность пользоваться ими в реальной жизни всеми теми, кому их Конституция Российской Федерации предоставляет. Гарантирование также предполагает, что права и свободы человека и гражданина защищаются государством всеми средствами, предусмотренными Конституцией Российской Федерации и принятыми на ее основе федеральными законами. Признание и гарантированность прав и свобод человека и гражданина со стороны государства получили отражение в обязательствах органов публичной власти Московской области по созданию благоприятных экономических, политических, правовых условий, в которых возможно полноценное и всестороннее развитие способностей, личных качеств и талантов человека. Государство обязано создавать систему защиты прав и свобод человека и гражданина. В нее включаются суды, правоохранительные органы, уполномоченные государственные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, реализующие свои полномочия на территории Московской области.

Каждый индивид вправе требовать от государства выполнения взятых на себя обязательств по защите конституционных прав и свобод.

2. В части 2 комментируемой статьи применительно к Московской области частично воспроизводятся нормы статьи 18 Конституции Российской Федерации. Все органы государственной власти Московской области, государственных органов Московской области и органов местного самоуправления в своей деятельности должны ориентироваться на то, что права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью. Права и свободы человека и гражданина выступают главным ориентиром нормотворчества при разработке законов Московской области, издании подзаконных нормативных правовых актов органами публичной власти Московской области. Не менее важны права и свободы для правоприменительной практики. Смысл и содержание законов Московской области, их применение определяются тем, насколько они соответствуют обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Если какие-либо положения нормативного правового акта прямо или косвенно ущемляют права человека, то они могут быть оспорены как в административном, так и в судебном порядке.

Правосудие является важнейшей гарантией безусловной реализации прав и свобод человека и гражданина. Оно представляет собой вид государственной деятельности, направленной на рассмотрение и разрешение различных конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм права. Эта деятельность имеет ряд специфических признаков. Прежде всего, правосудие осуществляется специальными государственными органами – судами, что полу-

чило закрепление на конституционном уровне. В части 1 статьи 118 российской Конституции провозглашается: правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Правосудие осуществляется от имени государства путем рассмотрения на судебных заседаниях административных, гражданских, уголовных и иных дел. Рассмотрение дел в судах осуществляется в установленной федеральным законом процессуальной форме. В Российской Федерации действуют Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административно-судопроизводства Российской Федерации.

3. В соответствии с частью 1 статьи 45 Конституции Российской Федерации государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Гарантированность государственной защиты прав и свобод человека и гражданина непосредственно связана с обязанностью государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (статья 2 Конституции Российской Федерации). Органы государственной власти Московской области, государственные органы Московской области и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти (часть 1 статьи 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»). Важно отметить, что согласно первой части пункта «б» части 1 статьи 72 российской Конституции защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Рос-

сийской Федерации. Следует отметить совпадение первой части пункта «б» с пунктом «в» статьи 71 российской Конституции. Это означает, что защита прав и свобод человека и гражданина – предмет заботы и Российской Федерации, и ее субъектов, но прежде всего – Российской Федерации. Полномочия субъектов Российской Федерации по сравнению с полномочиями Российской Федерации в данной сфере представляются достаточно ограниченными.

Так, мировые судьи Московской области, которые являются судьями общей юрисдикции Московской области, назначаются на должность постановлением Московской областной Думы (пункт 8 части 3 статьи 27 Устава Московской области). В свою очередь Правительство Московской области в соответствии с компетенцией Московской области и в пределах своих полномочий, установленных Уставом Московской области и законами Московской области, осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав человека и гражданина (статья 47 Устава Московской области).

Постановлением Правительства Московской области от 26 мая 2023 года № 332-ПП/16<sup>2</sup> утверждено Положение о Главном управлении по обеспечению деятельности мировых судей Московской области. В соответствии с частью 1 статьи 3 Закона Московской области от 16 мая 2005 года № 122/2005-ОЗ «О порядке назначения на должность и обеспечения деятельности мировых судей Московской области»<sup>3</sup> Главное управление осуществляет материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей и их аппаратов, ка-

<sup>2</sup> Официальный Интернет-портал Правительства Московской области (URL: <http://www.mosreg.ru>) 29.05.2023.

<sup>3</sup> Ежедневные новости. Подмосковье. – 2005. – 21 мая.

дровое обеспечение и финансирование аппаратов мировых судей, а также решение иных вопросов.

4. В соответствии со статьей 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется защита его прав и свобод, а решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде. Данные нормы российской Конституции базируются на положениях Всеобщей декларации прав человека, в статье 8 которой провозглашается: каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией.

Судебный порядок защиты прав и свобод человека и гражданина принято считать наиболее совершенным из известных человеческой цивилизации средств обеспечения прав личности. Судебная защита прав и свобод человека и гражданина исключительно важна для того, чтобы не допустить незаконных посягательств на них со стороны самих органов публичной власти и их должностных лиц, чему и посвящена часть 4 комментируемой статьи Устава Московской области. Такая защита традиционно обеспечивается, в частности, институтом административной юстиции. Под административной юстицией понимается особый процессуальный порядок рассмотрения в суде административного иска гражданина на незаконные, по его мнению, действия (бездействие) должностного лица (органа публичной власти) и обеспечения прав и свобод человека и гражданина

<sup>4</sup> ВСНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 685.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

путем признания недействующим неправомерно-го правового акта, действия или решения.

В ряде зарубежных государств в том или ином виде созданы суды административной юстиции, которые специализируются на рассмотрении споров между личностью и государством, органами публичной власти и их должностными лицами. Так, во Франции действует система административных судов. Эта система состоит из трех звеньев: 1) административные трибуналы (всего 42: 31 на территории Франции и 11 в заморских департаментах Франции); 2) административные апелляционные суды (всего 8); 3) Государственный совет – центральный орган административной юстиции, высшее административное судебное учреждение.

В современной России первый шаг в направлении создания института административной юстиции был сделан путем принятия Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>4</sup> и включения соответствующего раздела в Гражданско-процессуальный кодекс РСФСР. В настоящее время правовую основу судебной защиты от незаконных посягательств на права и свободы человека и гражданина от неправомерных действий органов публичной власти и их должностных лиц составляет Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ<sup>5</sup> (КАС РФ). В соответствии с частью 1 статьи 4 КАС РФ каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых

прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно наложена какая-либо обязанность, а также на обращение в суд в защиту прав других лиц или защиту публичных интересов в случаях, предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами. Для защиты своих прав и свобод заинтересованное лицо вправе предъявить в соответствующий компетентный суд административное исковое заявление в порядке, установленном главой 12 «Предъявление административного искового заявления» КАС РФ.

В соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>6</sup> в Российской Федерации действуют федеральные суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. В Московской области правосудие по административным делам осуществляют: Московский областной суд, Апелляционный военный суд, четыре гарнизонных военных суда, 47 районных (городских) судов. В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»<sup>7</sup> эти суды отнесены к судам общей юрисдикции. Их компетенция по рассмотрению административных дел закреплена в соответствующих статьях КАС РФ. Так, ком-

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 898.

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 57. – Ст. 6270.

<sup>9</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 1. – Ст. 1.

<sup>10</sup> Ежедневные новости. Подмосковье. – 2018. – 12 июля.

петенция областного суда определена в статье 20 КАС РФ, в соответствии с которой Московский областной суд, к примеру, рассматривает административные дела о признании неправомерным состава законодательного (представительного) органа государственной власти Московской области, представительного органа муниципального образования в Московской области. Большинство административных дел подсудно районному суду (статья 19 КАС РФ).

Мировые судьи Московской области на основании части 3 статьи 1 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и части 1 статьи 20 Устава Московской области являются судьями общей юрисдикции Московской области.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»<sup>8</sup> и Федеральным законом от 29 декабря 1999 года № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»<sup>9</sup> Законом Московской области № 98/2008-ОЗ «О создании и упразднении судебных участков и должностей мировых судей в Московской области»<sup>10</sup> созданы 362 судебных участка и учреждены 362 должности мировых судей Московской области. На основании статьи 17.1 КАС РФ мировой судья рассматривает только заявления о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций.

5. В части 5 комментируемой статьи Устава Московской области дословно воспроизводятся нормы части 1 статьи 55 российской Конституции, а также подчеркивается, что не должны отрицаться и умаляться другие правовые гарантии и меры правовой защиты прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, в Уставе Московской области вслед за российской Конституцией на региональном уровне подтверждается непреходящая ценность прав и свобод.

Человеческая цивилизация эволюционирует, под влиянием стремительно развивающегося научно-технического прогресса общественные процессы, протекающие в современном мире, видоизменяются и усложняются. В результате происходит изменение законодательства, которое дополняется новыми нормами и принципами, что не может не оказывать влияния на права и свободы человека и гражданина.

Смысл комментируемой нормы части 5 статьи 8 Устава Московской области состоит в том, что в нем подтверждается конституционное положение о том, что перечень прав и свобод человека и гражданина не является закрытым, а сами они могут содержаться в других нормативных правовых актах (в том числе международных). Ограничение или умаление общепризнанных принципов и

норм международного права, касающихся прав и свобод человека, на том основании, что они не содержатся в российской Конституции, не допускается. Необходимо помнить, что в действующей Конституции Российской Федерации провозглашаются лишь те общепризнанные права и свободы человека и гражданина, которые представлялись разработчикам российской Конституции основными три десятилетия назад, в теперь уже достаточно далеком 1993 году. Это не означает, повторюсь, что не может быть других общепризнанных и неотчуждаемых прав и свобод человека и гражданина, как не означает и того, что эти «другие» права могут восприниматься как второстепенные по сравнению с теми, которые прямо закреплены в российской Конституции.

В комментируемой норме Устава Московской области, как и в российской Конституции, используются понятия «отрицание» и «умаление» прав и свобод, значение которых заметно различается. Если под отрицанием понимается непризнание их существования вообще либо непризнание принадлежности человеку или гражданину, то под умалением – незаконное ограничение объема или содержания этих прав и свобод. В любом случае ни отрицание, ни умаление общепризнанных прав и свобод недопустимо.

## Статья 9. ФОРМЫ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

1. В Московской области обеспечиваются и гарантируются законодательством Российской Федерации правовые институты демократии, включающие:

- 1) референдум Российской Федерации, референдум Московской области и местный референдум;
- 2) систему выборов депутатов и должностных лиц;
- 3) гражданскую инициативу;
- 4) областное народное обсуждение;
- 5) общественный контроль.

2. В соответствии с законодательством Российской Федерации граждане и их объединения вправе:

- 1) обращаться в органы государственной власти Московской области;
- 2) участвовать в обсуждении нормативных правовых актов Московской области;
- 3) осуществлять общественный контроль за деятельностью органов государственной власти Московской области, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

3. Влияние граждан и их объединений на управление делами государства может осуществляться в иных формах, не запрещенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 9

1. Право граждан на участие в управлении делами государства закреплено в статье 32 Конституции Российской Федерации. Принцип народовластия на территории Московской области установлен статьей 3 Устава, а статья 9 Устава раскрывает ее положения и закрепляет правовые институты демократии, которые гарантируются федеральным законодательством и обеспечиваются на территории Московской области. К ним относятся референдумы всех уровней, выборы депутатов и должностных лиц, гражданская инициатива, областное народное обсуждение и общественный контроль. Все эти институты обеспечивают непосредственное участие граждан в государственном управлении.

1.1. Право граждан участвовать в референдуме, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления закреплено частью 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации и более детально раскрывается в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Выборы и референдум – высшее непосредственное выражение власти населения области (статья 3 Устава Московской области).

Право избирать, быть избранными, участвовать в референдумах имеют граждане, достигшие 18 лет, за исключением граждан, признанных не-

дееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Граждане Российской Федерации, проживающие на территории Московской области, могут принимать участие в референдумах Российской Федерации, референдумах Московской области и местных референдумах на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Референдум Российской Федерации – всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения. Проведение референдума Российской Федерации регламентируется Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

Референдум Московской области проводится по вопросам, находящимся в ведении субъекта Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Проведение референдума Московской области регламентируется Законом Московской области № 93/2003-ОЗ «О референдуме Московской области».

Правом на участие в референдуме Московской области обладают граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории Московской области либо зарегистрированные по месту пребывания на территории Московской области не менее чем за три месяца до дня голосования в случае подачи заявления о включении в список участников референдума по месту нахождения.

Вопросы местного значения выносятся на местный референдум, в котором принимают уча-

стие граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории соответствующего муниципального образования, а также – на основании международных договоров Российской Федерации и в установленном законом порядке – могут принимать участие иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования. Проведение местных референдумов регламентируется Законом Московской области № 148/2003-ОЗ «О местном референдуме в Московской области», а также уставами муниципальных образований Московской области.

1.2. Граждане Российской Федерации участвуют в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Население Московской области участвует в выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Губернатора Московской области и депутатов Московской областной Думы, депутатов Советов депутатов муниципальных образований.

Участие в выборах и референдумах является свободным и добровольным.

Подробнее об участии граждан в выборах и референдумах см. комментарий к статье 10 Устава.

1.3. Гражданская инициатива населения реализуется в форме коллективного обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, к должностным лицам органов государственной власти Московской области и должностным лицам органов местного самоуправления по вопросам, отнесенным к их полномочиям.

Гражданская инициатива может иметь своей целью:

1) проведение референдума Московской области или местного референдума;

2) внесение в органы государственной власти Московской области и органы местного самоуправления, к их должностным лицам предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, относящихся к их полномочиям и затрагивающих интересы населения области;

3) отставку должностных лиц органов государственной власти Московской области, органов местного самоуправления.

Подробнее о гражданской инициативе см. комментарий к статье 12 Устава.

1.4. Важнейшие вопросы социально-экономического развития и проекты нормативных правовых актов Московской области могут быть вынесены на областное народное обсуждение.

Подробнее об областном общественном обсуждении см. комментарий к статье 11 Устава.

1.5. Граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Общественный контроль – деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Правовые основы организации и осуществления общественного кон-

троля в Московской области определены Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Законом Московской области № 130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области».

Субъектами общественного контроля в Московской области являются:

- 1) Общественная палата Московской области;
- 2) общественные советы при Московской областной Думе и исполнительных органах государственной власти Московской области;
- 3) Общественная наблюдательная комиссия Московской области;
- 4) общественные палаты муниципальных образований Московской области;
- 5) иные субъекты общественного контроля, установленные федеральным законодательством.

Для осуществления общественного контроля могут создаваться общественные инспекции, группы общественного контроля, а также иные организационные структуры общественного контроля.

Общественный контроль может осуществляться в форме общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, а также в форме взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти и местного самоуправления (общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания).

Взаимодействие граждан Российской Федерации, проживающих на территории Московской области, и некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты прав и

законных интересов профессиональных и социальных групп, осуществляющих деятельность на территории Московской области, с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти Московской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области обеспечивает Общественная палата Московской области, деятельность которой регламентируется Законом Московской области № 110/2017-ОЗ «Об Общественной палате Московской области».

2. Часть 2 статьи 9 Устава закрепляет право граждан и их объединений обращаться в органы государственной власти Московской области, участвовать в обсуждении нормативных актов и осуществлять общественный контроль.

Порядок рассмотрения обращений граждан установлен Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и Законом Московской области № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан».

Обращение может быть как в устной, так и письменной форме. Закон Московской области № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан» подразделяет обращения на предложения (рекомендации по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества), заявления (просьба о содействии в реализации кон-

ституционных прав и свобод либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности органов власти и должностных лиц) и жалобы (просьба о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов граждан).

Обсуждение нормативных правовых актов может осуществляться путем вынесения проектов нормативных актов на референдум, областное народное обсуждение, общественное (публичное) обсуждение.

Так, например, публичному обсуждению подлежат:

проект бюджета Московской области и годовой отчет об исполнении бюджета (статья 21 Устава Московской области),

проекты нормативных правовых актов Московской области, устанавливающих обязательные требования, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности (Закон Московской области № 111/2021-ОЗ «О порядке установления и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами Московской области»).

Кроме того, граждане могут принимать участие в качестве экспертов в рабочих группах, комитетах, комиссиях, в заседаниях Московской областной Думы и Правительства Московской области.

Так, согласно части 3 статьи 37 Регламента Московской областной Думы<sup>1</sup>, Председатель Думы

может пригласить на заседание Думы представителей общественных объединений, научных учреждений, экспертов и других специалистов для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым Думой вопросам. Лица, приглашенные Председателем Думы на заседание Думы, обладают правом совещательного голоса.

Правительство Московской области также может приглашать на свои заседания лиц, не входящих в его состав, в соответствии с предложениями членов Правительства, ответственных за подготовку соответствующего вопроса<sup>2</sup>.

Органами местного самоуправления также определяется порядок проведения общественного обсуждения проектов нормативных актов.

Об общественном контроле см. комментарий к пункту 5 части 1 настоящей статьи Устава.

3. Перечень форм участия граждан в государственном управлении является открытым.

Например, помимо перечисленных выше форм, можно назвать общественную инициативу – предложения граждан по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Правила их рассмотрения утверждены Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

Кроме того, реализация закрепленного в статье 31 Конституции Российской Федерации права проводить собрания, митинги, шествия и пикетирования также можно отнести к формам влияния граждан на управление делами государства.

<sup>1</sup> Постановление Московской областной Думы от 9 июня 2011 года № 7/160-П «О Регламенте Московской областной Думы».

<sup>2</sup> Постановление Губернатора Московской области от 2 июля 2003 года № 150-ПГ «О Регламенте Правительства Московской области».

## Статья 10. ГАРАНТИИ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕФЕРЕНДУМАХ И ВЫБОРАХ

1. Демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти Московской области, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти.

Московской областью гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме.

2. Порядок проведения выборов в законодательный орган Московской области, порядок проведения выборов высшего должностного лица Московской области, муниципальных выборов устанавливаются законами Московской области в соответствии с федеральными законами.

3. На референдум Московской области и местный референдум могут выноситься вопросы в соответствии с федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

4. Порядок назначения и проведения референдума Московской области устанавливается законом Московской области в соответствии с федеральными законами, порядок назначения и проведения местного референдума устанавливается законом Московской области и уставами муниципальных образований Московской области в соответствии с федеральными законами.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 10

1. Важнейшим этапом становления и развития избирательной системы Российской Федерации явилось проведение крупномасштабной избирательной реформы 1993–1995 годов, начавшейся с принятия на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года новой Конституции Российской Федерации и нашедшей дальнейшее развитие в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), Федеральном законе от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральном законе от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федера-

ции», Федеральном законе от 22 декабря 2020 года № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

Указом Президента Российской Федерации от 24 октября 1993 года № 1738 «О поддержке мер Правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области» (утр. силу) были установлены основные принципы формирования и организации работы представительного органа государственной власти Московской области, а также, в порядке эксперимента, органов местного самоуправ-

ления в Московской области на переходный период, изложенные в прилагаемых к Указу Положении о выборах в Московскую областную Думу 12 декабря 1993 года, а также Временном положении о Московской областной Думе, Временном положении о местном государственном управлении и местном самоуправлении в Московской области.

5 ноября 1996 года Московской областной Думой принят Основной Закон Московской области – Устав Московской области.

Уставом Московской области было определено, что законодательными актами Российской Федерации и законами Московской области обеспечиваются и гарантируются правовые институты демократии, включающие:

- а) общероссийский, областной и местный референдумы;
- б) систему выборов депутатов и должностных лиц;
- в) гражданскую инициативу;
- г) народное обсуждение.

Законом Московской области № 2/96-ОЗ «О выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в Московской области» (утр. силу) была установлена система избирательных комиссий, образованных для организации и проведения выборов органов, глав и других должностных лиц местного самоуправления Московской области.

Выборы в органы местного самоуправления проходили по мажоритарной системе (как по одномандатным, так и по многомандатным избирательным округам в соответствии с уставом муниципального образования).

В соответствии с Законом Московской области № 38/97-ОЗ «О выборах депутатов Москов-

ской областной Думы» (утр. силу)» 14 декабря 1997 года состоялись выборы в Московскую областную Думу второго созыва. В это же время на территории Московской области проводился референдум.

9 октября 1997 года Московская областная Дума отклонила инициативу 34 муниципальных образований области о проведении референдума в день выборов депутатов Московской областной Думы. Судебной коллегией по гражданским делам Московского областного суда этот отказ был признан недействительным. Верховный Суд Российской Федерации это решение оставил в силе. 14 декабря 1997 года референдум по вопросу: «Согласны ли Вы с тем, чтобы количество депутатов Московской областной Думы, работающих на постоянной оплачиваемой основе, не превышало половины от общего числа избранных депутатов?» состоялся.

Избирательная комиссия Московской области признала принятым решение по вынесенному на референдум вопросу, так как в голосовании приняло участие 36,68 процентов участников референдума (то есть более 25 процентов), при этом более половины на поставленный вопрос ответило утвердительно.

С принятием Федерального закона от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» избирательные блоки исключены из числа участников избирательного процесса, чем созданы все условия для реализации самостоятельного участия политических партий на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В 2006 году отменен институт голосования «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), а также отменен порог явки избирателей.

В этом же году Московская областная Дума принимает Закон Московской области № 191/2006-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы», которым предусматривалось проведение выборов депутатов Московской областной Думы по единому избирательному округу, включающему всю территорию Московской области, пропорционально числу голосов избирателей, поданных за единые списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями.

В 2009 году был упразднен избирательный залог как основание для регистрации кандидата на всех уровнях выборов (федеральный, региональный, местный). С этого времени все партии, за исключением парламентских, обязаны были собирать подписи избирателей.

Кроме того, по инициативе ЦИК России в 2010 году было отменено досрочное голосование на выборах всех уровней. Частичный запрет на досрочное голосование на федеральных и региональных выборах на тот момент уже действовал с 2006 года.

На основании правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, установленных постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 11-П<sup>1</sup>, институт досрочного голосования был возвращен.

Важным обновлением законодательства стало освобождение политических партий от сбо-

ра подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Серьезные новеллы были внесены в законодательство о выборах Федеральным законом от 2 октября 2012 года № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которым был установлен один единый день голосования – второе воскресенье сентября. Кроме того, вышеуказанным законом срок, на который образуются избирательные участки, был установлен на пять лет, а избирательных округов – на десять лет.

Новые масштабные изменения в избирательном законодательстве входят в нашу жизнь с 2017 года. Итоговые протоколы участковой избирательной комиссии стали изготавливаться с применением технологии QR-кода, которая позволила в разы ускорить передачу информации об итогах голосования.

Законодателем предусмотрена подача заявления о голосовании избирателя по месту нахождения. Это одна из новаций законодательства, которая в 2018 году окончательно пришла на смену открепительным удостоверениям. Еще одним изменением стало появление института общественных наблюдателей.

Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные за-

конодательные акты Российской Федерации» вносятся изменения, предусматривающие проведение голосования на выборах (включая повторное голосование, повторные выборы), референдумах в течение нескольких дней подряд, но не более трех дней.

Федеральным законом от 14 марта 2022 года № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» упраздняются избирательные комиссии муниципальных образований. Их функции возлагаются на территориальные и участковые избирательные комиссии.

Кроме того, в Федеральный закон № 67-ФЗ введена новая статья, устанавливающая основные принципы и параметры проведения дистанционного электронного голосования, единые для всех выборов и референдумов на территории Российской Федерации, предусматривается возможность составления и ведения списка избирателей, участников референдума в электронном виде, а также возможность использования электронной графической подписи избирателя, участника референдума.

Все вышеуказанные изменения нашли отражение в законодательстве Московской области.

Всего проведено выборов и референдумов различного уровня на территории Московской области – 2150, из них:

7 – по выборам высшего должностного лица Московской области (в том числе повторные голосования);

7 – по выборам депутатов Московской областной Думы;

1 – референдум Московской области; 2135 – по выборам глав и депутатов органов местного самоуправления.

2. В соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ приняты законы Московской области, устанавливающие порядок проведения выборов в законодательный орган Московской области<sup>2</sup>, порядок проведения выборов высшего должностного лица Московской области<sup>3</sup>, муниципальных выборов<sup>4</sup>.

3. На референдум Московской области могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении Московской области или в совместном ведении Российской Федерации и Московской области, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законом. На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения.

Вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Вопросы референдума Московской области не должны противоречить законодательству Российской Федерации. Вопросы местного референдума не должны противоречить законодательству Российской Федерации и законодательству Московской области. Вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, то есть на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.04.2014 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201404160002>

<sup>2</sup> Закон Московской области № 79/2011-03 «О выборах депутатов Московской областной Думы» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2011. – № 99 (7 июня).

<sup>3</sup> Закон Московской области № 98/2012-03 «О выборах Губернатора Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2012. – № 122 (14 июля). – Ст. 1–47, 48 (ч. 1–4); Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2012. – № 124 (18 июля). – Ст. 48 (ч. 5–12), Ст. 49–71, Прил. 1, 2 к Закону.

<sup>4</sup> Закон Московской области № 46/2013-03 «О муниципальных выборах в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2013. – № 102 (10 июня).



неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

4. Законами Московской области на основании Федерального закона № 67-ФЗ регулируется порядок проведения референдума Московской области<sup>5</sup> и местных референдумов в Московской обла-

сти<sup>6</sup>. Порядок проведения местных референдумов может регулироваться уставами муниципальных образований и решениями представительных органов муниципальных образований (в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами Московской области).

<sup>5</sup> Закон Московской области № 93/2003-ОЗ «О референдуме Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2003. – № 155 (23 августа).

<sup>6</sup> Закон Московской области № 148/2003-ОЗ «О местном референдуме в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2003. – № 228 (6 декабря). (начало); Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2003. – № 230 (10 декабря). (окончание).

## Статья 11. ОБЛАСТНОЕ НАРОДНОЕ ОБСУЖДЕНИЕ

1. Органы государственной власти Московской области вправе выносить важнейшие вопросы социально-экономического развития и проекты нормативных правовых актов Московской области на областное народное обсуждение.

2. Итоги областного народного обсуждения доводятся до сведения населения области через средства массовой информации.

3. Порядок назначения и проведения областного народного обсуждения устанавливается законом Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 11

Областное народное обсуждение – одна из форм участия граждан в государственном управлении, которая была закреплена в Уставе Московской области с 1996 года, однако закон Московской области, который бы определял порядок назначения и проведения областного народного обсуждения, до настоящего времени не принят.

Более того, понятие «народное обсуждение» использовалось в нормативно-правовых актах Московской области в разное время в разных значениях. Так, в решении Московской областной Думы от 22 декабря 1994 года № 9/39 «О концепции и структуре Устава Московской области» как аналог «областного народного обсуждения» употреблялся термин «консультативный референдум», а Закон Московской области № 130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области» относит общественные обсуждения наряду с публичными (общественными) слушаниями к формам общественного контроля (статья 9 указанного Закона). В таком же значении упоминалось общественное обсуждение и в действовавшей с 1 января 2020 года по 12 ноября 2020 года редакции

Закона Московской области № 107/2014-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области»: согласно части 1 статьи 2 данного закона органы местного самоуправления муниципальных районов наделались полномочиями по организации и проведению публичных слушаний и общественных обсуждений по проектам генеральных планов городских поселений, правил землепользования и застройки, по проектам планировки территории и проектам межевания территории городского поселения, по вопросу о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, а также по вопросу о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории городского поселения. Как видно из формулировки, и здесь термин «общественное обсуждение» использовался наряду с термином «публичные слушания».

## Статья 12. ГРАЖДАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА

1. Население области имеет право на гражданскую инициативу в форме коллективного обращения в органы государственной власти Московской области и органы местного самоуправления, к должностным лицам органов государственной власти Московской области и должностным лицам органов местного самоуправления по вопросам, отнесенным к их полномочиям.

2. Порядок осуществления гражданской инициативы населением области устанавливается законом Московской области.

3. Гражданская инициатива может иметь своей целью:

- 1) проведение референдума Московской области или местного референдума;
- 2) внесение в органы государственной власти Московской области и органы местного самоуправления, к их должностным лицам предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, относящихся к их полномочиям и затрагивающих интересы населения области;
- 3) отставку должностных лиц органов государственной власти Московской области, органов местного самоуправления.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 12

1. Федеральное законодательство не дает определения гражданской инициативы, поэтому в разных регионах под гражданской инициативой могут пониматься различные виды инициатив. Часть 1 комментируемой статьи Устава говорит о том, что гражданская инициатива в Московской области реализуется в форме коллективного обращения в органы государственной власти и к должностным лицам Московской области и местного самоуправления.

Если обратиться к конституционному праву, то гражданскую инициативу можно определить как «форму коллективного волеизъявления граждан, посредством которой мнение определенной их группы доводится до компетентного государственного органа или органа местного самоуправления и требует его реагирования. Чаще

всего гражданская инициатива реализуется посредством сбора необходимого числа подписей граждан либо принятием решения на собрании граждан по месту их жительства или работы»<sup>1</sup>.

2. Отдельный закон, регламентирующий порядок осуществления гражданской инициативы населением области, до настоящего времени не принят. Следует отметить, что подобные региональные законы приняты лишь в нескольких регионах, при этом в части регионов гражданская инициатива трактуется именно как законодательная инициатива граждан, а другие регионы выделяют и иные цели гражданских инициатив.

Порядок осуществления отдельных инициатив в Московской области регламентируется нормативно-правовыми актами, регулирующими вопросы, которые могут быть целями гражданской

инициативы. Например, Законы Московской области № 93/2003-ОЗ «О референдуме Московской области» и № 148/2003-ОЗ «О местном референдуме в Московской области» регламентируют порядок осуществления гражданской инициативы по проведению референдума соответствующего уровня.

Сбор и обработку информации о гражданских инициативах граждан, общественных объединений, иных некоммерческих организаций осуществляет Общественная палата Московской области<sup>2</sup>. Кроме того, Общественная палата организует и проводит гражданские форумы, слушания и иные мероприятия по актуальным вопросам общественной жизни, доводит до сведения граждан и общественных объединений информацию о выдвинутых гражданских инициативах.

3. Как мы отмечали выше, в разных регионах законодательно закрепленные цели гражданских инициатив могут различаться.

Часть 3 статьи 12 Устава Московской области определяет круг целей гражданских инициатив

населения Московской области, который является закрытым. Так, граждане могут выдвинуть инициативу по проведению референдума (в том числе участвовать в региональной подгруппе инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации), по внесению предложений о рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы населения области. Также целью может быть отставка должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

Непосредственной формой участия граждан в местном самоуправлении на территории муниципальных образований Московской области является правотворческая инициатива – право вносить на рассмотрение органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Порядок реализации правотворческой инициативы регламентируется муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральным законом.

<sup>1</sup> Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян – М.: Юстицинформ, 2015. – С. 239.

<sup>2</sup> Закон Московской области № 110/2017-ОЗ «Об Общественной палате Московской области» // Ежедневные новости. Подмосковье. – 2017. – 18 июля.

### Статья 13. ГАРАНТИИ ОТКРЫТОСТИ И ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ, ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Органы государственной власти Московской области, государственные органы Московской области и органы местного самоуправления обязаны регулярно информировать население области о своей деятельности, о положении дел в Московской области или на территории соответствующего муниципального образования Московской области.

2. Основными источниками информации населения области являются областные и местные средства массовой информации, официальные сетевые издания, официальные сайты, официальные страницы органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области, органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», депутатские, общественные (публичные) слушания, отчеты перед населением области.

3. Гарантии и формы получения информации от органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области и органов местного самоуправления, должностных лиц органов государственной власти Московской области, должностных лиц государственных органов Московской области и должностных лиц органов местного самоуправления, а также их ответственность за непредоставление информации устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами Московской области и иными нормативными правовыми актами Московской области, а в отношении органов местного самоуправления – муниципальными правовыми актами.

4. Заседания органов государственной власти Московской области и органов местного самоуправления проводятся гласно и носят открытый характер, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

#### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 13

В правовом демократическом государстве, каковым является современная Россия, деятельность органов публичной власти осуществляется открыто и гласно, что создает необходимые условия для обеспечения контроля за ними со стороны отдельных граждан и общества в целом. В части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации закрепляется право каждого свободно искать, получать, передавать, производить информацию любым законным способом. В пункте 12 статьи 16 Устава

Московской области среди принципов деятельности органов публичной власти, входящих в единую систему публичной власти Московской области, специально выделяется принцип обеспечения гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти и их должностных лиц.

Правовую основу для реализации конституционного права на информацию составляет приня-

тый в рамках административной реформы Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов»<sup>1</sup>. В соответствии с частью 1 статьи 3 данного нормативного правового акта правовое регулирование отношений, связанных с доступом к информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляется также законами, иными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а в отношении органов местного самоуправления – муниципальными правовыми актами. В Московской области принят Закон Московской области № 8/2010-ОЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти Московской области»<sup>2</sup>. В соответствии с частью 3 статьи 10 данного нормативного правового акта перечни информации о деятельности Московской областной Думы, обязательные для опубликования в средствах массовой информации, утверждаются Московской областной Думой, а соответствующие перечни о деятельности исполнительных органов Московской области – Правительством Московской области.

Доступ к информации о деятельности органов государственной власти Московской области обеспечивается обнародованием, в том числе опубликованием, органами государственной власти Московской области информации о своей деятельности в средствах массовой информации, в частности, с использованием:

– периодических печатных средств массовой информации, учреждаемых органами государ-

ственной власти Московской области и (или) подведомственными организациями (например, «Ежедневные новости. Подмосковье», «Информационный вестник Правительства Московской области»);

– радиоканала «Радио 1»;

– телеканала «Телеканал 360»;

– общероссийских, региональных и муниципальных печатных и электронных средств массовой информации;

– сети «Интернет» и информационных стендов.

Постановлением Московской областной Думы от 13 ноября 2014 года № 33/105-П утверждено Положение об официальном сайте Московской областной Думы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и Перечень информации о деятельности Московской областной Думы, депутатов Думы, а также иной информации, обязательной для размещения на официальном сайте Московской областной Думы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Электронные адреса сайта Думы – <http://www.mosoblduma.ru>; <http://moduma.ru>.

Официальным информационным ресурсом Московской области в сети Интернет, обеспечивающим интеграцию информации о деятельности органов Московской области является Интернет-портал <http://www.mosreg.ru>. В структуру Интернет-портала входят следующие сайты:

– официальный сайт Правительства Московской области;

– официальные сайты центральных исполнительных органов государственной власти Мос-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

<sup>2</sup> Ежедневные новости. Подмосковье. – 2010. – 13 февраля.

ковской области и подведомственных им организаций;

по согласованию с центральными исполнительными органами государственной власти Московской области сайты территориальных структурных подразделений указанных органов;

официальные сайты государственных органов Московской области и подведомственных им организаций;

официальные сайты координационных, совещательных и вспомогательных органов, образуемых Правительством Московской области, центральными исполнительными органами государственной власти Московской области, государственными органами Московской области;

новостной интернет-портал Московской области;

фотобанк Московской области;

информационные сайты, обеспечивающие доступ к подробной информации по отдельным вопросам, входящим в компетенцию Губернатора Московской области, государственных органов.

Положение об Интернет-портале, регламент его наполнения, а также перечни информации о деятельности Правительства и государственных органов Московской области утверждены Постановлением Правительства Московской области от 13 мая 2014 года № 332/16. Тем же постановлением утвержден Регламент интеграции официальных сайтов органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в Интернет-портал Правительства Московской области. Перечень информации о

деятельности Губернатора Московской области, обязательной для размещения на его официальном сайте, утвержден постановлением Губернатора от 20 октября 2010 года № 132-ПГ.

Следует отметить, что распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2022 года № 2523-р социальные сети «ВКонтакте», «Одноклассники» определены в качестве информационных систем, программ для электронных вычислительных машин, используемых государственными органами, в том числе судами, Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, включая управления Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, а также органами местного самоуправления, организациями, подведомственными государственным органам и органам местного самоуправления, для создания официальных страниц.

В целях обеспечения реализации законных прав граждан и организаций на доступ к официальной информации о деятельности Правительства Московской области, центральных исполнительных органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области, социально-экономическом развитии Московской области постановлением Правительства Московской области от 27 декабря 2005 года № 968/52 «О некоторых мерах по созданию единой информационной системы исполнительных органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области»<sup>3</sup> создано Государственное автономное учреждение Московской области

«Агентство информационных систем общего пользования «Подмосковье» (ГАУ Московской области «АИС «Подмосковье»).

Граждане должны своевременно получать достоверную информацию о нормотворчестве органов государственной власти Московской области. Официальное опубликование законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых Московской областной Думой, Губернатором Московской области, Правительством Московской области, центральными исполнительными органами государственной власти Московской области, осуществляется на «Интернет-портале Правительства Московской области» (<http://www.mosreg.ru>) и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>).

Органы местного самоуправления Московской области имеют свои печатные издания и Интернет-порталы, посредством которых жители информируются о деятельности этих органов. Например, в Ленинском городском округе издается газета «Видновские вести» и действует Интернет-портал <http://adm-vidnoe.ru>.

Депутатские слушания являются самостоятельным источником информации для населения Московской области. Их проведение предусмотрено главой 28 Регламента Московской областной Думы, утвержденного постановлением Московской областной Думы от 9 июня 2011 года № 7/160-П «О Регламенте Московской областной Думы»<sup>4</sup>. Согласно статье 159 Регламента Московская областная Дума проводит депутатские слушания по вопросам своего ведения. Инициаторами проведения депутатских слушаний могут быть Совет

Думы, фракции, комитеты Думы, уполномоченный по правам человека. Решение о проведении депутатских слушаний принимает Председатель Думы по согласованию с Советом Думы. В части 2 статьи 160 Регламента устанавливается, что депутатские слушания открыты для представителей средств массовой информации и общественности. Депутатские слушания могут заканчиваться принятием рекомендаций по обсуждаемой теме. Рекомендации по результатам депутатских слушаний могут быть опубликованы в печати.

Общественные (публичные) слушания – одна из форм общественного контроля за органами публичной власти, предусмотренная статьей 25 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>5</sup>, которая позволяет получать информацию об их деятельности. В соответствии с частью 2 указанной статьи данного нормативного правового акта общественные (публичные) слушания проводятся по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах и случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Глава 28.1 Регламента Московской областной Думы специально предусматривает проведение публичных слушаний и общественных обсуждений по проектам законов о бюджете Московской области. Тем самым обеспечивается необходимая открытость работы над главным финансовым до-

<sup>3</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2006. – № 2.

<sup>4</sup> Текст постановления официально опубликован не был.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 30. – Ч. I. – Ст. 4213.

кументом региона, который является важнейшим составным элементом экономической основы деятельности органов публичной власти Московской области. Например, в 2022 году в Московской областной Думе проводились публичные слушания по проекту закона Московской области «О бюджете Московской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

Проведение публичных слушаний также предусмотрено статьей 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>6</sup>. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется муниципальными нормативными правовыми актами. Так, решением Совета депутатов Ленинского городского округа Московской области от 22 января 2020 года № 2/4 утверждено Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в Ленинском городском округе Московской области<sup>7</sup>.

Правительство Московской области также проводит открытые расширенные заседания,

трансляция которых ведется в режиме реального времени через специальные мониторы в помещении Приемной Правительства. Список присутствующих на просмотре заседания Правительства формируется по результатам предварительной записи, осуществляемой согласно порядку предварительной записи граждан на личный прием.

Важной гарантией открытости и доступности информации о деятельности органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области и органов местного самоуправления являются отчеты перед населением должностных лиц органов публичной власти. Во время проведения встреч они информируют население о проделанной работе, достигнутых результатах, сохраняющихся проблемах и мерах, которые необходимо принять для их решения. Также должностные лица дают ответы на волнующие жителей вопросы, которые они могут задать заблаговременно. Графики проведения отчетов размещаются на интернет-порталах органов публичной власти.

## Статья 14. УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ, УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. В целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Московской области в соответствии с федеральными законами учреждаются государственные должности Московской области Уполномоченного по правам человека в Московской области и Уполномоченного по правам ребенка в Московской области.

Уполномоченный по правам человека в Московской области, Уполномоченный по правам ребенка в Московской области назначаются на должность и освобождаются от должности законодательным органом Московской области в соответствии с федеральными законами и законами Московской области.

2. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Московской области дополняет существующие средства защиты прав и свобод человека и гражданина, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции органов государственной власти Московской области, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Уполномоченный по правам человека в Московской области способствует восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию законодательства Московской области, нормативных правовых актов муниципальных образований Московской области в части защиты прав и свобод человека и гражданина, правовому просвещению в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты, а также развитию международного сотрудничества в области прав человека.

3. Деятельность Уполномоченного по правам ребенка в Московской области дополняет существующие средства защиты прав и законных интересов детей, не отменяет полномочий органов государственной власти Московской области, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и законных интересов детей, и не влечет за собой пересмотра таких полномочий.

Уполномоченный по правам ребенка в Московской области содействует восстановлению нарушенных прав и законных интересов детей, совершенствованию законодательства Московской области в части, касающейся защиты прав и законных интересов детей, развитию международного сотрудничества в области защиты прав и законных интересов детей, совершенствованию форм и методов защиты прав и законных интересов детей.

4. Законами Московской области в соответствии с федеральными законами могут учреждаться другие государственные должности Московской области уполномоченных, осуществляющих защиту прав иных категорий граждан в Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 14

1. В России идея учреждения института уполномоченного по правам человека впервые получила юридическое выражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 года Верховным Советом РСФСР.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

<sup>7</sup> URL: <http://adm-vidnoe.ru> (дата обращения: 07.09.2023).

Следующий этап развития института российского уполномоченного основывался на статьях 45 и 103 Конституции Российской Федерации 1993 года. Так, статья 45 гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в России, а статья 103 наделяет парламент Российской Федерации правом назначения на должность и освобождения от должности уполномоченного по правам человека.

В 1997 году принят Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», в котором впервые (статья 5) устанавливается норма, позволяющая законом субъекта Российской Федерации учреждать должность регионального уполномоченного как отдельного независимого государственного правозащитного органа. При этом соответствующих федеральных правовых актов, регулирующих деятельность региональных уполномоченных, долгое время не принималось.

Только в 2015 году в Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (утр. силу) были внесены изменения, устанавливающие основы правового статуса уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Московская область стала одной из первых в Российской Федерации (до 2001 года должность уполномоченного по правам человека была введена только в 5 субъектах Российской Федерации), реализовавшей предоставленное регионам право путем принятия Закона Московской области

№ 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» (утр. силу).

25 апреля 2001 года был назначен первый Уполномоченный по правам человека в Московской области (далее – Уполномоченный по правам человека).

Закон № 4/2001-ОЗ определил правовой статус, порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека, организационные формы и условия его деятельности на территории Московской области.

Эффективным способом взаимодействия между Уполномоченным по правам человека и законодательным органом субъекта Российской Федерации явилось предоставление в 2001 году Уполномоченному по правам человека права законодательной инициативы по вопросам своего ведения, которое было реализовано 6 раз.

Федеральным законом от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» были установлены единые принципы организации деятельности уполномоченных, гарантии их деятельности, а также правовые основы взаимодействия уполномоченных с органами государственной власти и институтами гражданского общества, определены особенности принятия и рассмотрения жалоб граждан, в том числе сроков рассмотрения жалоб, установлены единые требования к кандидатурам на должности региональных омбудсменов, сроки пребывания в должности, ограничения и запреты. Кроме того, введено обязательное согласование кандидатуры на должность уполномоченного с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

В целях приведения законодательства Московской области в соответствие с федеральным законодательством в декабре 2020 года принимается Закон Московской области № 241/2020-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области».

С принятием Федерального закона № 48-ФЗ у региональных уполномоченных появилась возможность реализации полномочий по обращению в суд с административным иском в защиту прав граждан, что нашло свое отражение в Законе Московской области № 241/2020-ОЗ.

С момента образования института на должность Уполномоченного по правам человека были назначены: Крыжов Сергей Борисович (2001–2006 годы), Жаров Александр Евгеньевич (2006–2015 годы), Семенова Екатерина Юрьевна (2015 – октябрь 2022 года), Фаевская Ирина Клавдиевна (октябрь 2022 – по настоящее время).

2. Основными задачами Уполномоченного по правам человека в Московской области являются: содействие восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина;

содействие совершенствованию законодательства Московской области, муниципальных нормативных правовых актов в части защиты прав и свобод человека и гражданина;

содействие правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты;

содействие развитию международного сотрудничества в области прав человека.

Основным документом, подводящим итог работы Уполномоченного за год, является Доклад. Всего было подготовлено 22 Доклада Уполномоченного.

Начиная с 2001 года было рассмотрено 181686 жалоб и обращений граждан, из них 29838 устных и 151848 письменных.

Отдельно можно отметить создание в 2001 году института представителей Уполномоченного по правам человека в муниципальных образованиях Московской области. Представители осуществляли свою деятельность на общественных началах. К 2003 году представители были назначены в 34 муниципальных образованиях Московской области, в конце 2021 года – 50.

Внедрение института представителей Уполномоченного по правам человека было поддержано органами местного самоуправления, которые предоставили им возможность присутствовать на своих совещаниях, заседаниях, на которых рассматривались вопросы, затрагивающие интересы жителей Московской области.

За время создания данный институт претерпевал определенные изменения. В 2009–2022 годах представители Уполномоченного по правам человека входили в состав государственного органа и выполняли свою работу как штатные сотрудники. Рассматривали обращения граждан, проводили по ним проверки, принимали возможные меры по разрешению спорных вопросов.

В начале 2023 года было назначено 19 помощников Уполномоченного по правам человека на общественных началах, которые работают в 21 муниципальном образовании Московской области.

По итогам взаимодействия Уполномоченного по правам человека с органами государственной власти Московской области были реализованы предложения, направленные на совершенствование законодательства и правоприменительной практики, например:

обеспечение лиц, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда» необходимым оборудованием для функционирования системы «тревожная кнопка», позволяющим в оперативном порядке осуществлять взаимодействие с колл-центром и при необходимости оказывать медицинскую и социальную помощи;

создание государственного бюджетного учреждения социального обслуживания Московской области «Московский областной центр социальной адаптации» на 140 койко-мест для решения вопросов, связанных с ресоциализацией лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы;

увеличение нормативов для обучающихся по адаптированным основным общеобразовательным программам (корректирующие коэффициенты);

реализация мер по увеличению количества общеобразовательных организаций в муниципальных образованиях Московской области, в том числе в целях ликвидации двухсменного режима обучения;

была проведена работа по закрытию и рекультивации свалок;

решение проблем многих обманутых дольщиков при строительстве многоквартирных домов;

была реализована программа по внедрению «умной» системы видеомониторинга за контейнерными площадками для сбора твердых коммунальных отходов;

принято решение о возобновлении мер социальной поддержки граждан, у которых образовалась задолженность по оплате жилищно-коммунальных услуг при наличии уважительных

причин (стационарное лечение, смерть близких родственников, потеря работы);

конкретизирована норма, касающаяся предоставления приемным семьям мер социальной поддержки для многодетных семей;

оснащение комплексов по переработке твердых коммунальных отходов системой видеонаблюдения «Безопасный регион»;

принято Положение о региональном государственном контроле (надзоре) за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты на территории Московской области, утвержденное постановлением Правительства Московской области от 26.10.2021 № 1080/38<sup>1</sup>.

3. Решение проблемных вопросов соблюдения прав несовершеннолетних и реализация Конвенции ООН о правах ребенка в странах, ратифицировавших этот документ, требовали особого внимания к теме защиты детства, особенно на рубеже XX–XXI веков, в том числе и в постсоветской России. Этим и было обусловлено развитие института уполномоченных в Российской Федерации.

Несмотря на то что Конвенция о правах ребенка была ратифицирована Верховным Советом СССР еще 13 июня 1990 года и вступила в силу для Российской Федерации 15 сентября 1990 года, первые уполномоченные появились в нашей стране только в 1998 году с запуском реализации пилотного проекта по введению должности Уполномоченного по правам ребенка в регионах России.

Первые пять постов детских правозащитников (Волгоградская, Калужская, Новгородская области, города Санкт-Петербург и Екатеринбург) были учреждены при содействии Минтруда Рос-

сии совместно с региональными властями и при поддержке ЮНИСЕФ. В 5 регионах России пост Уполномоченного по правам ребенка был введен законами субъектов Российской Федерации. В двух регионах и в одном муниципальном образовании Уполномоченные по правам ребенка осуществляли свою деятельность на общественных началах.

После учреждения Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 года должности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка<sup>2</sup> органам государственной власти субъектов было рекомендовано учредить должность уполномоченного по правам ребенка. На момент подписания Указа детские омбудсмены уже действовали в 18 регионах страны. Ровно через год их стало уже 48, а к концу 2010 года – 62. И уже к началу 2015 года становление института Уполномоченного по правам ребенка было завершено во всех 85 регионах, в том числе в Крыму и Севастополе.

В Московской области должность Уполномоченного по правам ребенка была учреждена в 2009 году. Ранее защитой прав детей в регионе занимался аппарат Уполномоченного по правам человека в Московской области. Кроме того, должность детского правозащитника в Подмоскovie долгое время не являлась самостоятельной единицей, а была введена в структуру аппарата уполномоченного по правам человека в Московской области на основании Закона Московской области № 157/2009-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» (утр. силу).

Уполномоченный по правам ребенка в Московской области назначался на должность на срок полномочий Уполномоченного по правам человека в Московской области по согласованию с Губернатором Московской области.

Основными направлениями деятельности детского правозащитника стали:

восстановление нарушенных прав, свобод, законных интересов ребенка, совершенствование механизма их обеспечения;

участие в совершенствовании законодательства Московской области по защите прав детей;

правовое просвещение.

В год учреждения должности детского правозащитника в Подмоскovie отделом по защите прав детей аппарата регионального омбудсмена было рассмотрено 144 письменных обращений в защиту прав детей.

Заявителей больше всего волновали вопросы нарушения прав несовершеннолетних на жилище (26 %), на образование (16 %), на правосудие по уголовным делам (10 %), на охрану материнства и детства (22 %). Наименьшее количество обращений было связано с жестоким обращением с детьми (3 %), получением медицинской помощи и охраной здоровья (4 %).

В 2015 году Губернатор Московской области представил кандидатуру на государственную должность Уполномоченного по правам ребенка в Московской области, которая была одобрена депутатами Московской областной Думы<sup>3</sup>.

Логичным продолжением развития института Уполномоченного по правам ребенка в Москов-

<sup>1</sup> Постановление Правительства Московской области от 26.10.2021 № 1080/38 «О региональном государственном контроле (надзоре) за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты на территории Московской области».

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства Российской Федерации, – 2009. – № 36 (7 сентября), – Ст. 4312.

<sup>3</sup> Постановление Московской областной Думы от 18.06.2015 № 3/132-П «О назначении на должность Уполномоченного по правам ребенка в Московской области».

ской области стало выведение государственной должности детского омбудсмена из структуры аппарата Уполномоченного по правам человека в Московской области на основании Закона Московской области № 86/2015-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Московской области и внесении изменений в некоторые законы Московской области».

Важным этапом становления института Уполномоченного стал Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации», который определил основы правового положения, основные задачи деятельности уполномоченных и расширил полномочия омбудсменов.

4. Законом Московской области № 1/2014-ОЗ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Московской области и о внесении изменений в Закон Московской области «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности Московской области и должности государственной гражданской службы Московской области» предусмотрена должность уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области.

Основными задачами Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области являются:

- 1) защита прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- 2) осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности исполнительными органами государственной власти Московской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по Московской области;
- 3) взаимодействие с предпринимательским сообществом Московской области;
- 4) содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- 5) участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

## Глава 3. ОРГАНЫ, ВХОДЯЩИЕ В ЕДИНУЮ СИСТЕМУ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

### Статья 15. ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы государственной власти Московской области, иные государственные органы Московской области, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Московской области и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на территории Московской области.

Система органов государственной власти Московской области устанавливается настоящим Уставом в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, федеральными законами.

2. Образование, формирование, деятельность органов государственной власти Московской области, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами, входящими в единую систему публичной власти в Московской области, основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, федеральными законами, а также настоящим Уставом, законами Московской области и иными нормативными правовыми актами Московской области.

3. Федеральные органы государственной власти и иные федеральные государственные органы осуществляют свои полномочия на территории Московской области непосредственно или через создаваемые ими территориальные органы во взаимодействии с органами государственной власти Московской области, иными государственными органами Московской области, органами местного самоуправления (далее – органы, входящие в единую систему публичной власти в Московской области).

4. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Московской области, органами местного самоуправления (далее – уровни публичной власти) осуществляется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Московской области (далее – договоры о разграничении полномочий).

5. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти Московской области могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным законам.

6. Органы государственной власти Московской области в соответствии с федеральными законами участвуют в решении задач местного самоуправления, вправе наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.



## КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 15

К понятию «публичная власть» до относительно недавнего времени обращались в основном ученые-конституционалисты, причем среди них были расхождения при определении элементов публичной власти. Так, профессор С.А. Авакьян считал публичную власть воплощением народовластия в России и выделял три ее организационные формы: государственная власть, общественная власть, власть местного самоуправления как смешанная общественно-государственная власть<sup>1</sup>. Однако существовал и иной подход к определению публичной власти, согласно которому гражданское общество и его институты существуют отдельно от публичной власти<sup>2</sup>.

До законодательного закрепления термина «публичная власть» его использовал Конституционный Суд Российской Федерации при рассмотрении вопросов, связанных с местным самоуправлением<sup>3</sup>. При этом Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что публичная власть (власть народа) может быть как государственной, так и муниципальной.

Фактически термин «публичная власть» является синонимом понятий «власть», «власть народа», используемых в статье 3 Конституции Российской Федерации. Публичная власть, по смыслу части 2 этой статьи, осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В современном законодательстве термин «публичная власть» впервые появился в Законе Российской Федерации о поправке к Конститу-

ции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Поскольку именно в главе 8 Конституции Российской Федерации, посвященной местному самоуправлению, законодатель говорит о публичной власти как о единой системе органов местного самоуправления и органов государственной власти, представляется что термин «публичная власть» и был введен с целью такого объединения.

Организация публичной власти отнесена к вопросам ведения Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации), согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, обеспечивает Президент Российской Федерации.

Понятие единой системы публичной власти раскрыто в Федеральном законе от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», согласно статье 2 которого под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством

организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Общие принципы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации установлены Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон № 414-ФЗ). Нормы этого закона воспроизводятся в Уставе и законах Московской области, правовых актах органов местного самоуправления. К новеллам Федерального закона № 414-ФЗ можно отнести в том числе: требование единообразного подхода к наименованию органов государственной власти субъектов Российской Федерации, закрепление единого срока полномочий главы региона и отмена запрета для высшего должностного лица на замещение этой должности в течение более двух сроков подряд.

Единую систему публичной власти в Московской области образуют органы государственной власти Московской области и органы местного самоуправления. Согласно положениям части 2 статьи 17 Устава Московской области систему органов государственной власти Московской области составляют Московская областная Дума, Губернатор Московской области, Правительство Московской области и центральные исполнительные органы Московской области. Также на территории Московской области осуществляют свои полномочия федеральные органы власти

(непосредственно или через свои территориальные органы).

Федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, а также по предметам ведения субъектов Российской Федерации в сферах образования, здравоохранения, финансов, государственного регулирования тарифов, а также осуществляющих региональный государственный жилищный контроль (надзор), региональный государственный строительный надзор, региональный государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости. Такое участие федеральных органов власти осуществляется в форме согласования назначения на должность по результатам проверки соответствия кандидата на замещение должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации квалификационным требованиям или иным требованиям и (или) согласования освобождения от должности должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке и случаях, установленных специальными федеральными законами, законодательством о противодействии коррупции, законодательством о государственной службе.

Под единством системы публичной власти понимается функциональное единство, а также взаимодействие всех входящих в нее органов власти и местного самоуправления. При этом предметы

<sup>1</sup> Авакьян С. А. Современные проблемы организации публичной власти. – М. : Юстицинформ, 2014. – С. 596.

<sup>2</sup> Комарова В. В. Современные механизмы формирования, выявления и защиты воли народа // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 3. – С. 74–80.

<sup>3</sup> См., например, Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П и от 15 января 1998 года № 3-П.

ведения и полномочия между уровнями публичной власти разграничены целым рядом законодательных актов. Первым из них стал Федеративный договор от 31 марта 1992 года «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации». Позже положения Договора получили развитие в Конституции Российской Федерации, федеральных законах.

Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления регулируются главой 7 Федерального закона № 414-ФЗ.

Заключение договоров о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение (статья 50 Федерального закона № 414-ФЗ). Вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации регулируются статьей 52 Федерального закона № 414-ФЗ.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти Московской

области по взаимному соглашению могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Федеральные законы, договоры о разграничении полномочий и соглашения, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, определяющие полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, должны устанавливать права, обязанности и ответственность органов государственной власти субъекта Российской Федерации, порядок и источники финансового обеспечения осуществления соответствующих полномочий, не могут одновременно возлагать аналогичные полномочия на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также должны соответствовать другим требованиям, установленным Федеральным законом № 414-ФЗ. С 1 января 2023 года Министерство юстиции ведет реестр соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий. Реестр ведется в электронном виде. Доступ к нему обеспечивается через портал Министерства юстиции Российской Федерации «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» в сети «Интернет»<sup>4</sup>.

Отдельные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти и (или) должностных

лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти, в случаях, если:

1) в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы государственной власти субъекта Российской Федерации отсутствуют и не могут быть сформированы;

2) возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации просроченная задолженность субъекта Российской Федерации по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом, превышает 30 процентов собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в последнем отчетном году.

В свою очередь органы государственной власти Московской области вправе наделять отдельными государственными полномочиями органы местного самоуправления путем принятия соответствующего областного закона и перераспределять полномочия органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти области в порядке, установленном законодательством о местном самоуправлении.

Согласно части 7 статьи 52 Федерального закона № 414-ФЗ закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должен содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащего передаче в пользование и (или) управление имущества, необходимого для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Переданные органам местного самоуправления полномочия могут быть изъяты путем принятия соответствующего закона, который вступает в силу с начала очередного финансового года.

<sup>4</sup> URL: <http://pravo-minjust.ru>, URL: <http://право-минюст.рф>

## Статья 16. ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ, ВХОДЯЩИХ В ЕДИНУЮ СИСТЕМУ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Деятельность органов, входящих в единую систему публичной власти в Московской области, осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- 1) обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 2) верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- 3) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- 4) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- 5) единство системы публичной власти;
- 6) согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях;
- 7) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- 8) разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти;
- 9) признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории Российской Федерации;
- 10) самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий;
- 11) гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий;
- 12) обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти;
- 13) государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц.

2. Органы, входящие в единую систему публичной власти в Московской области, осуществляют взаимодействие в целях создания условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах территории Московской области. Законами Московской области и иными нормативными правовыми актами Московской области могут предусматриваться порядок дистанционного взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в Московской области, порядок дистанционного участия в заседаниях законодательного органа Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 16

Принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, установлены статьей 2 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее по тексту –

Федеральный закон № 414-ФЗ), аналогичные принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в Московской области, установлены в статье 16 Устава Московской области.

Права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью в Российской Федерации, их

защита является обязанностью государства (статья 2 Конституции Российской Федерации), поэтому первым принципом деятельности органов государственной власти Московской области комментируемая статья Устава называет принцип обеспечения их соблюдения и защиты. Конституционный Суд Российской Федерации в своем заключении от 16 марта 2020 года № 1-3 отмечает, что «в своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления». Федеральный закон № 414-ФЗ, а следом за ним и Устав Московской области ставят этот принцип на первое место.

Верховенство Конституции и федеральных законов установлено частью 2 статьи 4 Конституции Российской Федерации. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу (часть 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации). Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Принимаемые областные законы, иные нормативные правовые акты Московской области не могут противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Только по вопросам ведения Московской области принимаемые областной Думой законы могут устанавливать иной, чем предусмотренный федеральным законом, порядок регулирования.

Принцип государственной и территориальной целостности Российской Федерации, а также

принцип распространения суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию означает, что субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, не имеют права выхода из Российской Федерации, равно как и Российская Федерация не обладает правом исключения субъектов из своего состава. Конституция Российской Федерации не предусматривает иного носителя суверенитета и источника власти, кроме многонационального народа России.

Действовавший до 1 января 2023 года Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относил к принципам единства системы государственной власти. После законодательного закрепления термина «публичная власть» в Конституции Российской Федерации и законодательстве данный принцип был сформулирован в соответствии с данной новеллой в Конституции, и Федеральный закон № 414-ФЗ закрепляет уже принцип единства системы публичной власти. Согласно заключению Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года № 1-3 такое единство вытекает из части 1 статьи 3 Конституции Российской Федерации о ее многонациональном народе как носителе суверенитета и единственном источнике власти и выражается в том числе в согласованном функционировании и взаимодействии органов публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Часть 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации называет единство системы государственной власти как одну из основ федеративного устройства. Этому служит и разграничение

полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, а также разграничение полномочий между органами государственной власти (с тем чтобы действовал механизм взаимных сдержек и противовесов).

Местное самоуправление частью 3 статьи 56 Устава Московской области определяется как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами Московской области, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление признается и гарантируется в Подмосковье в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Органы местного самоуправления и органы государственной власти Подмосковья входят в единую систему публичной власти в Московской области и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения области. Вопросам организации местного самоуправления в Подмосковье посвящена глава 9 комментируемого Устава.

Самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий подразумевает, с одной стороны, реализацию принципа разделения властей, а с другой – принципа разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти. Так, часть 1 статьи 22 Устава устанавливает самостоятельное осуществление полномочий Московской областной Думой и исполнительными органами Московской

области. Часть 3 статьи 23 Устава закрепляет самостоятельность органов государственной власти Подмосковья при решении вопросов, отнесенных к предметам ведения субъектов Российской Федерации. А по вопросам местного значения самостоятельностью обладают органы местного самоуправления (часть 3 статьи 56 и часть 2 статьи 58 Устава).

Самостоятельность органов публичной власти при осуществлении своих полномочий гарантируется финансовым обеспечением исполнения оных. Полномочия органов власти Московской области по предметам ведения субъектов Российской Федерации, по предметам совместного ведения осуществляются за счет средств областного бюджета. Переданные полномочия Российской Федерации осуществляются за счет субвенций из федерального бюджета. При передаче полномочий органам местного самоуправления соответствующий областной закон должен в том числе содержать способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджета Московской области для осуществления соответствующих полномочий, а также перечень подлежащего передаче в пользование и (или) управление имущества, необходимого для осуществления отдельных государственных полномочий.

Принцип обеспечения гласности в деятельности органов публичной власти подразумевает, что органы государственной власти Московской области, государственные органы Московской области и органы местного самоуправления обязаны регулярно информировать население области о своей деятельности, о положении дел в Московской области или на территории соответствующей

щего муниципального образования Московской области. Подробнее об этом принципе см. статью 13 Устава и комментарий к ней.

Последний из перечисленных в части 1 статьи 16 принципов закрепляет контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц. Выделяется государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль.

Государственному контролю посвящена статья 63 Федерального закона № 414-ФЗ. Государственный контроль осуществляет прокуратура Российской Федерации, а также иные уполномоченные государственные органы. Органы прокуратуры координируют деятельность органов государственного контроля по планированию и проведению проверок деятельности органов государственной власти Московской области. Положения о государственном контроле (надзоре) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий в отдельных сферах (например, в области регулирования цен (тарифов), в сфере охраны здоровья и других) утверждены Правительством Российской Федерации<sup>1</sup>.

Проведение парламентского контроля регулирует Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ

«О парламентском контроле». Основными целями парламентского контроля являются:

- 1) обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов;
- 2) защита гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина;
- 3) укрепление законности и правопорядка;
- 4) выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;
- 5) противодействие коррупции;
- 6) изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения.

Общественный контроль – одна из форм гражданского участия в государственном управлении. Правовые основы организации и осуществления общественного контроля в Московской области определены Федеральным законом от 21 июля

<sup>1</sup> См., например, Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 543 «О государственном контроле (надзоре) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации полномочий в области регулирования цен (тарифов)»; Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2016 года № 1106 «О подготовке государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов ежегодных планов проведения проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также о согласовании внеплановых проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 2021 года № 1297 «Об утверждении Положения о государственном контроле (надзоре) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий в сфере охраны здоровья и государственном контроле (надзоре) за реализацией органами местного самоуправления полномочий в сфере охраны здоровья»; Постановление Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2021 года № 1983 «Об утверждении Положения о государственном контроле (надзоре) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий в сфере обращения лекарственных средств для медицинского применения»; Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2022 года № 384 «Об утверждении Положения о государственном контроле (надзоре) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и соблюдением требований в области обеспечения безопасности дорожного движения».

2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Законом Московской области № 130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области». Подробнее об общественном контроле см. комментарий к статье 9 Устава.

Органы, входящие в единую систему публичной власти в Московской области, осуществляют взаимодействие в целях создания условий для

обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах территории Московской области. Законами Московской области и иными нормативными правовыми актами Московской области могут предусматриваться порядок дистанционного взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в Московской области, порядок дистанционного участия в заседаниях законодательного органа Московской области<sup>2</sup>.

## Статья 17. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Органы государственной власти Московской области в единой системе публичной власти в Российской Федерации осуществляют в конституционно установленных пределах свои полномочия и несут предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность, а также обеспечивают соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими Устава Московской области, законов Московской области и иных нормативных правовых актов Московской области и осуществляемой ими деятельности.

2. Систему органов государственной власти Московской области составляют:

- 1) Московская областная Дума – законодательный орган Московской области;
- 2) Губернатор Московской области – высшее должностное лицо Московской области;
- 3) Правительство Московской области – высший исполнительный орган Московской области;
- 4) центральные исполнительные органы Московской области и иные исполнительные органы Московской области, образуемые в соответствии с настоящим Уставом.

3. Органы государственной власти Московской области обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения выборов в органы государственной власти Московской области и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов.

4. Полномочия органов государственной власти Московской области устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом и законами Московской области.

5. Общие принципы и порядок разграничения полномочий между органами государственной власти Московской области устанавливаются федеральным законом.

6. Взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти Московской области осуществляется в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом и законами Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 17

Единую систему публичной власти образуют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в своей совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и

в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, (в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти) деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства (статья 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном

<sup>2</sup> См., например, Постановление Московской областной Думы от 3 апреля 2020 года № 18/113-П «О Регламенте проведения заседаний Московской областной Думы в режиме видеоконференции».

Совете Российской Федерации»). Конституцией Российской Федерации предусмотрено разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10), а также предусмотрено разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Согласно Заклчению Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года № 1-3 в своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, что во всяком случае предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

Часть 2 комментируемой статьи определяет систему органов государственной власти Московской области, которую составляют:

1) законодательный орган – Московская областная Дума, которая является представительным и единственным законодательным органом государственной власти Подмосковья. Дума состоит из 50 депутатов, избираемых населением области. Срок полномочий депутатов Московской областной Думы одного созыва составляет пять лет. Полномочия Московской областной Думы, принципы ее функционирования определяются главой 5 Устава, а также Законом Московской области № 135/2018-ОЗ «О Московской областной Думе».

2) высшее должностное лицо – Губернатор Московской области, который осуществляет руководство исполнительной властью в Московской области и определяет структуру органов исполнительной

власти Московской области. Губернатор Московской области избирается на срок пять лет гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Московской области и обладающими активным избирательным правом. Правовые основы деятельности Губернатора закреплены в главе 6 Устава.

3) Правительство Московской области – высший постоянно действующий коллегиальный орган исполнительной власти. Правительство формируется Губернатором Московской области и обеспечивает исполнение на территории Подмосковья Конституции Российской Федерации, нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава и нормативных правовых актов Московской области, а также согласованную деятельность иных органов исполнительной власти Московской области. Деятельность Правительства регламентируется главой 7 комментируемого Устава, а также Законом Московской области № 230/2005-ОЗ «О Правительстве Московской области».

4) центральные исполнительные органы Московской области – иные исполнительные органы, образуемые в соответствии с Уставом. Пункт 3 части 1 статьи 44 Устава к числу таких органов относит министерства, комитеты и главные управления Московской области.

Губернатор Московской области, Правительство Московской области и центральные исполнительные органы Московской области образуют систему исполнительных органов Московской области, которая, в свою очередь, является составной частью единой системы исполнительной власти в Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации.

Закрепленное в части 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации право граждан на

участие в управлении делами государства (непосредственно или через своих представителей) обеспечивается органами государственной власти Московской области, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, гарантий периодического проведения указанных выборов.

Полномочия органов государственной власти Московской области устанавливаются:

– Конституцией Российской Федерации, разграничивающей предметы ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов,

– федеральными законами (в первую очередь Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон № 414-ФЗ),

– Уставом и законами Московской области.

К основным полномочиям Московской областной Думы Устав Московской области (статья 27 Устава) относит:

1) принятие Устава и поправок к нему;

2) право законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации;

3) законодательное регулирование по предметам ведения Московской области и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации в пределах полномочий Московской области;

4) заслушивание ежегодных отчетов Губернатора Московской области о результатах деятельности Правительства Московской области;

5) заслушивание информации о деятельности территориальных органов федеральных органов

исполнительной власти и органов местного самоуправления, определение порядка участия в заседаниях Московской областной Думы руководителей исполнительных органов Московской области;

6) толкование законов Московской области и постановлений областной Думы.

Полномочия Губернатора Московской области как органа публичной власти, который обеспечивает и защищает права и свободы человека и гражданина, законность и правопорядок в Московской области, установлены статьей 38 Устава Московской области.

Основные полномочия Правительства Московской области закреплены в статье 47 Устава. Более подробно полномочия Правительства Московской области в различных сферах раскрываются в главе 3 Закона Московской области № 230/2005-ОЗ «О Правительстве Московской области».

Полномочия центральных исполнительных органов Московской области закреплены в законах Московской области, положениях об этих органах, утверждаемых Правительством области.

Федеральным законом № 414-ФЗ устанавливаются общие принципы и порядок разграничения полномочий между органами государственной власти Московской области.

Взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти Московской области осуществляется для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего в Подмосковье. Согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти всех уровней – один из принципов деятельности органов публичной власти. Организует такое взаимодействие Губернатор Московской области (статья 25 Устава).

## Статья 18. ПРАВОВАЯ СИСТЕМА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Правовую систему Московской области составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты Московской области, правовые акты муниципальных образований Московской области.

2. К нормативным правовым актам Московской области относятся:

- 1) Устав Московской области;
- 2) законы Московской области;
- 3) договоры о разграничении полномочий;
- 4) договоры (соглашения) Московской области с другими субъектами Российской Федерации;
- 5) договоры (соглашения) Московской области в сфере внешнеэкономических и международных связей;
- 6) постановления Московской областной Думы;
- 7) постановления Губернатора Московской области;
- 8) постановления Правительства Московской области;
- 9) иные нормативные правовые акты Московской области, установленные законодательством Московской области.

3. К нормативным правовым актам муниципальных образований Московской области относятся:

- 1) устав муниципального образования Московской области;
- 2) правовые акты, принятые на местном референдуме, нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования Московской области;
- 3) правовые акты главы муниципального образования Московской области, постановления главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования Московской области.

4. Конституция Российской Федерации, федеральные законы по предметам ведения Российской Федерации имеют прямое действие на территории Московской области.

5. Законы Московской области и иные нормативные правовые акты Московской области не могут противоречить федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В случае противоречия федеральным конституционным законам, федеральным законам положений законов Московской области и иных нормативных правовых актов Московской области действуют положения федерального конституционного закона, федерального закона.

Московская область вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы Московской области и иные нормативные правовые акты Московской области подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев после дня его официального опубликования.

6. Настоящий Устав, законы Московской области и иные нормативные правовые акты Московской области, принятые в пределах полномочий Московской области, обязательны для исполнения всеми находящимися на территории Московской области органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами, гражданами. Невыполнение или нарушение указанных актов влечет

ответственность, предусмотренную федеральными законами и (или) законами Московской области. В случае если административная ответственность за указанные действия не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом Московской области.

7. Вне предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Московская область обладает всей полнотой государственной власти.

В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом Московской области, принятым по вопросу, находящемуся в ведении Московской области, действует нормативный правовой акт Московской области.

8. Настоящий Устав имеет прямое действие на всей территории Московской области.

Законы Московской области и иные нормативные правовые акты Московской области не могут противоречить Уставу Московской области.

Постановления Губернатора Московской области и постановления Правительства Московской области, договоры и соглашения Московской области, иные нормативные правовые акты Московской области не могут противоречить законам Московской области. В случае противоречия иных нормативных правовых актов Московской области законам Московской области действует закон Московской области.

Нормативные правовые акты муниципальных образований Московской области не могут противоречить нормативным правовым актам Московской области.

9. Нормативные правовые акты Московской области должны быть официально опубликованы в порядке, установленном законом Московской области.

Неопубликованные нормативные правовые акты Московской области применению не подлежат, за исключением случаев, прямо предусмотренных федеральными законами.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 18

Под правовой системой в широком смысле понимается явление, отражающее всю правовую организацию общества, целостную правовую действительность, систему юридических средств, с помощью которых официальная власть оказывает правовое воздействие на поведение людей. Российская правовая система наиболее близка романо-германской правовой семье, к отличительным чертам которой можно отнести единую иерархически построенную систему источников писанного права, доминирующее место в которой занимают нормативные акты<sup>1</sup>.

В комментируемой статье Устава Московской области термин «правовая система» используется в более узком значении – как система нормативно-правовых актов, действующих на территории Московской области. Перечень этих актов приведен в части первой данной статьи. Названы эти акты также в иерархическом порядке – от Конституции Российской Федерации, которая имеет высшую юридическую силу, до правовых актов муниципальных образований.

Всего в правовой системе Московской области выделяется три группы нормативно-правовых

<sup>1</sup> Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах: учебно-методическое пособие. – 5-е изд., испр. и доп. – М. : Издательский дом Дело РАНХиГС, 2022. – С. 131.

актов: федеральные нормативно-правовые акты (Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные правовые акты Российской Федерации), нормативные правовые акты Московской области (Устав Московской области, законы Московской области, договоры о разграничении полномочий, договоры (соглашения) Московской области с другими субъектами Российской Федерации и в сфере внешнеэкономических и международных связей, постановления Московской областной Думы, постановления Губернатора Московской области и Правительства Московской области, а также иные нормативные правовые акты Московской области) и правовые акты муниципальных образований (уставы муниципальных образований, правовые акты, принятые на местном референдуме, нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований, правовые акты глав муниципальных образований, постановления глав местных администраций и иных органов и должностных лиц местного самоуправления).

Устав Московской области является основным законом, который устанавливает гарантии прав и свобод человека и гражданина в Московской области, систему органов публичной власти Московской области, их полномочия, ответственность, порядок формирования и взаимодействия, правовую и финансово-экономическую основу их деятельности, организацию местного самоуправления. Устав имеет прямое действие на всей территории Московской области, законы и иные правовые акты Московской области не могут противоречить Уставу.

Законы Московской области – это нормативные правовые акты, принимаемые Московской областной Думой по предметам совместного ведения Рос-

сийской Федерации и Московской области, а также по предметам ведения Московской области в целях урегулирования наиболее важных общественных отношений. Вопросы, по которым принимаются законы Московской области, перечислены в части 2 статьи 27 Устава Московской области.

Договоры о разграничении полномочий, согласно статье 50 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон № 414-ФЗ), могут заключаться только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий. В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора, который не может превышать 10 лет, порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий. Порядок подготовки проекта договора, его принятия, подписания и вступления в силу, а также расторжения установлены статьей 50 Федерального закона № 414-ФЗ.

По вопросам, требующим согласованных действий исполнительных органов Московской об-

ласти и исполнительных органов другого субъекта Российской Федерации заключаются договоры (соглашения) или принимаются совместные постановления Правительства Московской области и высшего исполнительного органа соответствующего субъекта Российской Федерации. В настоящее время заключены соглашения о торгово-экономическом, научно-техническом, социальном и культурном сотрудничестве Подмосковья с 13 субъектами Российской Федерации, в том числе с городом федерального значения Москвой, Чеченской республикой, Калужской, Курганской, Тамбовской и Ульяновской областями, Хабаровским краем и другими. Наибольшее число соглашений заключено между Правительством Московской области и Правительством Москвы по вопросам взаимодействия в различных сферах (в частности, это соглашения о стратегическом развитии Московского региона, о развитии его промышленного потенциала, соглашения по различным вопросам транспортного обслуживания населения, об информационном взаимодействии, о сотрудничестве в целях обеспечения населения чистой питьевой водой и другие).

Московская область осуществляет международные и внешнеэкономические связи, не противоречащие международным договорам и соглашениям Российской Федерации, заключает договоры и соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Правительство Московской области уполномочено заключать соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями ино-

странных государств и с органами государственной власти иностранных государств. Договоры и соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей от имени Московской области подписываются Губернатором и подлежат утверждению Московской областной Думой. (См. также комментарий к статье 7 Устава).

К нормативно-правовым актам, принимаемым Московской областной Думой, помимо Устава Московской области и областных законов относятся также постановления. Постановлениями Думы:

- принимается ее Регламент и решаются вопросы внутреннего распорядка ее деятельности;
- назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица, назначаются выборы в Московскую областную Думу, выборы Губернатора Московской области;
- назначается референдум Московской области;
- оформляется решение о недоверии (доверии) Губернатору Московской области, первому Вице-губернатору Московской области – Председателю Правительства Московской области, Вице-губернатору Московской области – руководителю Администрации Губернатора Московской области, Вице-губернаторам Московской области и иным должностным лицам Правительства Московской области, назначение на должность которых согласовывалось Московской областной Думой;
- утверждается соглашение об изменении границ Московской области с иными субъектами Российской Федерации;
- одобряется проект договора о разграничении полномочий;
- назначаются на должность мировые судьи Московской области;
- оформляются иные решения.



(См. также комментарий к статье 27 Устава).

К числу нормативных правовых актов Московской области относятся также постановления Губернатора Московской области – подзаконные акты Московской области, направленные на установление, изменение или отмену правовых норм. Подробнее о правовых актах Губернатора Московской области см. комментарий к статье 39 Устава.

Правительство Московской области в пределах своих полномочий также издает нормативные правовые акты – постановления.

Центральные исполнительные органы Московской области (министерства, комитеты и главные управления) по вопросам, находящимся в их ведении, принимают нормативные правовые акты в форме распоряжений (см. также комментарий к статье 48 Устава). Нормативные правовые акты центральных исполнительных органов подлежат государственной регистрации в соответствии с Законом Московской области № 70/2023-ОЗ «О нормативных правовых актах центральных исполнительных органов Московской области».

Муниципальные образования имеют свои нормативные акты, к числу которых относятся:

Устав муниципального образования – основной нормативный акт муниципального образования, которым регулируются вопросы организации местного самоуправления. Уставы муниципальных образований регистрируются Управлением Министерства юстиции по Московской области в соответствии с Федеральным законом от 1 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

Муниципальные правовые акты по вопросам местного значения принимаются органами и должностными лицами местного самоуправления, а так-

же могут приниматься непосредственно населением (на местном референдуме). Вопросы местного значения, по которым принимаются муниципальные нормативные акты, определены главой 3 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Иерархичность правовой системы Московской области отражается как в порядке перечисления нормативных актов, входящих в правовую систему Московской области, в комментируемой статье Устава, так и в установленном порядке применения нормативных правовых актов: актам большей юридической силы не могут противоречить другие нормативные акты.

Так, высшей юридической силой и прямым действием обладает Конституция Российской Федерации, а также – по предметам, отнесенным к ведению Российской Федерации и предметам совместного ведения – федеральные законы. Часть 5 комментируемой статьи описывает реализацию этого принципа: в случае противоречия между положениями федеральных конституционных законов, федеральных законов и законами и иными нормативными актами Московской области действуют положения федеральных законов. Московская область вправе осуществлять собственное правовое регулирование по вопросам совместного ведения только до принятия федеральных законов. В случае противоречия федеральным конституционным законам, федеральным законам положений законов и иных нормативных правовых актов Московской области действуют положения федерального конституционного закона, федерального закона.

Однако в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом Московской области, принятым по вопросу, находя-

щемся в ведении Московской области, действует нормативный правовой акт Московской области.

Устав, законы и иные нормативные правовые акты Московской области обязательны для исполнения всеми находящимися на территории Московской области органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами, гражданами. Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. Невыполнение или нарушение указанных актов влечет ответственность, предусмотренную федеральными законами и (или) законами Московской области.

Часть 8 комментируемой статьи описывает иерархию нормативных правовых актов Московской области и муниципальных образований: Устав Московской области имеет прямое действие на всей ее территории. Законы и иные нормативные правовые акты области не могут противоречить Уставу. В свою очередь подзаконные нормативные акты (постановления Губернатора и Правительства Московской области, договоры и соглашения Московской области) не могут противоречить областным законам, а нормативные правовые акты муниципальных образований не могут противоречить нормативным актам Московской области.

Часть 9 комментируемой статьи закрепляет еще одно важное положение – об обязательном официальном опубликовании нормативных правовых актов Московской области. Неопубликованные нормативные правовые акты не могут

<sup>2</sup> URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

<sup>3</sup> URL: <https://www.mosoblдума.ru>

применяться (за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами).

Сроки и порядок подписания и обнародования областных законов закреплены в Законе Московской области № 88/2023-ОЗ. Днем официального опубликования закона является день первого размещения его текста на Интернет-портале Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или на «Официальном интернет-портале правовой информации»<sup>2</sup>. Ранее действовавшим Законом Московской области № 52/96-ОЗ «О порядке принятия, обнародования, вступления в силу и хранения Устава Московской области и законов Московской области» была также предусмотрена публикация законов в газете «Ежедневные новости. Подмосковье».

Постановления Московской областной Думы, имеющие нормативный характер, подлежат размещению на официальном сайте Московской областной Думы<sup>3</sup>.

Постановления Губернатора Московской области и Правительства Московской области, а также нормативные правовые акты центральных исполнительных органов Московской области подлежат официальному опубликованию (размещению) на Интернет-портале Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)) и размещению (опубликованию) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), за исключением нормативных актов или их частей, содержащих сведения, составляющие государственную тайну или иную охраняемую законом тайну, или информацию ограниченного доступа.

## Статья 19. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛЖНОСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Государственные должности Московской области – должности, устанавливаемые настоящим Уставом и законами Московской области для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области.

2. Для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области учреждаются государственные должности Московской области:

Губернатор Московской области;  
 Председатель Московской областной Думы;  
 первый Вице-губернатор Московской области – Председатель Правительства Московской области;  
 Вице-губернатор Московской области – руководитель Администрации Губернатора Московской области;  
 Вице-губернатор Московской области;  
 первый заместитель Председателя Правительства Московской области;  
 первый заместитель Председателя Московской областной Думы;  
 Председатель Контрольно-счетной палаты Московской области;  
 Председатель Избирательной комиссии Московской области;  
 заместитель Председателя Правительства Московской области;  
 заместитель Председателя Правительства Московской области – руководитель Главного управления

Московской области;

заместитель Председателя Московской областной Думы;  
 заместитель Председателя Избирательной комиссии Московской области;  
 заместитель Председателя Контрольно-счетной палаты Московской области;  
 председатель комитета Московской областной Думы;  
 Уполномоченный по правам человека в Московской области;  
 Уполномоченный по правам ребенка в Московской области;  
 министр Московской области (министр Правительства Московской области);  
 Управляющий делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области;  
 постоянный представитель Губернатора Московской области в Московской областной Думе;  
 депутат Московской областной Думы;  
 секретарь Избирательной комиссии Московской области;  
 аудитор Контрольно-счетной палаты Московской области;  
 иные государственные должности Московской области, устанавливаемые законами Московской области.

3. Порядок замещения государственных должностей Московской области, полномочия и требования к лицам, замещающим государственные должности Московской области, оплата их труда, продолжительность их ежегодного оплачиваемого отпуска, размер, порядок выплаты ежемесячной доплаты к пенсии лицам, замещавшим государственную должность Московской области, за исключением лиц, замещающих государственную должность депутата Московской областной Думы, осуществляющих свою деятельность без отрыва от основной деятельности (на непостоянной основе), и лиц, замещающих государственную должность мирового судьи Московской области, устанавливаются законами Московской области в соответствии с настоящим Уставом.

4. На лиц, замещающих государственные должности Московской области, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, федеральными законами.

5. В случае назначения лиц на государственные должности Московской области Губернатором Московской области указанные лица замещают государственные должности Московской области в течение срока полномочий Губернатора Московской области, если иной срок для замещения государственной должности Московской области не установлен федеральными законами и законами Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 19

1. Нормативно определенное понятие «государственная должность» в отечественном законодательстве изначально отсутствовало, хотя в современном понимании сами эти должности в российской Конституции и законодательстве федерального и регионального уровня предусматривались. Впервые понятие «государственная должность» получило правовое закрепление и, таким образом, было введено в государственно-правовой оборот на федеральном уровне. Президент Российской Федерации указом от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»<sup>1</sup> утвердил Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации. Однако содержание понятия «государственная должность» в данном нормативном правовом акте не раскрывалось. В статье 1 Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»<sup>2</sup> (действовал до 1 февраля 2005 года) государственные должности подразделялись на три категории. Одна из них – должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами (государственные должности Российской Федерации), конституциями, уставами субъ-

ектов Российской Федерации (государственные должности субъектов Российской Федерации) для непосредственного исполнения полномочий государственных органов (Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, председатели палат Федерального Собрания Российской Федерации, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, депутаты, министры, судьи и другие). Эти должности в свое время получили наименование государственные должности категории «А». В действующем законодательстве должностей с таким наименованием нет. Закон специально выделил государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации. Это вполне логично, поскольку в соответствии со статьей 11 российской Конституции государственная власть осуществляется на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Как видно, государственные должности субъектов Российской Федерации были указаны в самом общем виде. Дело в том, что конституции и уставы субъектов Российской Федерации не идентичны. Поэтому возможны

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 3. – Ст. 173.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 31. – Ст. 2990.

определенные различия в организации их органов государственной власти. Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ не допускал установление государственных должностей субъектов Российской Федерации иначе, как их конституциями и уставами. Напротив, на федеральном уровне государственные должности Российской Федерации могли устанавливаться не только Конституцией, но также федеральными законами. Определенное уточнение статуса государственных должностей произошло в Федеральном законе от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>3</sup>. В статье 1 данного нормативного правового акта устанавливается, что лица, замещающие должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации, для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации, являются лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации. В части 2 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ устанавливается, что деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, данным федеральным законом не регулируется. Таким образом, лица, замещающие государственные должности, государственными служащими по закону не являются. Эти лица имеют особый конституционно-правовой статус.

Статус государственных должностей субъектов Российской Федерации долгое время не был четко нормативно определен. Потребность сделать это во многом была продиктована необходимостью противодействия коррупции. Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»<sup>4</sup> в действовавший в тот период Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>5</sup> была включена статья 2.1 «Государственные должности субъектов Российской Федерации».

Перечень типовых должностей субъектов Российской Федерации утвержден Указом Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 года № 1381 «О типовых государственных должностях субъекта Российской Федерации»<sup>6</sup>. В число типовых, к примеру, включены должности председателя законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, мирового судьи. Также Указ Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 года № 1381 допускает, что законодательством субъектов Российской Федерации могут учреждаться государственные должности субъектов с двойным наименованием. Например, такими должностями в Московской области явля-

ются должности Первого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области и заместителя Председателя Правительства Московской области – руководителя Главного управления Московской области.

В статье 5 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>7</sup> установлено, что перечень типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации утверждается Президентом Российской Федерации, на лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, федеральными законами лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, может быть установлено дополнительное пенсионное обеспечение в случаях, на условиях и в порядке, которые предусмотрены законом субъекта Российской Федерации.

Глава 8 Устава Московской области предусматривает, что, помимо органов государственной власти, могут создаваться иные государственные органы, учреждаться государственные должности Московской области. К примеру, одним из таких органов является Администрация Губернатора Московской области, действующая на основании Положения, утвержденного постановлением Губернатора Московской области от 23 ноября 2012 года № 349-ПП «Об Администрации Губернатора Мос-

ковской области»<sup>8</sup>. Должность вице-губернатора Московской области – руководителя Администрации Губернатора Московской области является государственной должностью Московской области.

2. В части 2 комментируемой статьи перечислены государственные должности Московской области, предусмотренные Уставом Московской области и ее законами. Их общий правовой статус определяется в Законе Московской области № 16/97-ОЗ «О государственных должностях Московской области»<sup>9</sup>. Государственные должности Московской области учреждены для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области. Система органов государственной власти Московской области не статична. Периодически она должна корректироваться под влиянием изменений федерального законодательства и законодательства Московской области. В результате возможно учреждение новых государственных должностей. Поэтому перечень государственных должностей Московской области, содержащихся в части 2 статьи 19 областного Устава, не является закрытым.

Так, в части 1 статьи 13 Федерального закона от 27 декабря 2018 года № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»<sup>10</sup> устанавливается, что законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, которая согласно части 2 статьи 13 данного федерального закона является государ-

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52. – Ч. I. – Ст. 6229.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 49. – Ч. II. – Ст. 5921.

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 52. – Ч. I. – Ст. 8973.

<sup>8</sup> Ежедневные новости. Подмосковье. – 2012. – 29 ноября.

<sup>9</sup> Вестник Московской областной Думы. – 1997. – № 5.

<sup>10</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 53. – Ч. I. – Ст. 8427.

ственной должностью субъекта Российской Федерации. Законом Московской области от 1 июня 2015 года № 86/2015-ОЗ «Об уполномоченном по правам ребенка в Московской области и внесении изменений в некоторые законы Московской области»<sup>11</sup> была учреждена должность «Уполномоченного по правам ребенка в Московской области». Эта должность на основании части 1 статьи 2 данного нормативного правового акта является государственной должностью Московской области.

Государственная должность Губернатора Московской области имеет важную особенность, заметно отличающую ее от других государственных должностей Московской области. В соответствии с частью 3 статьи 77 Конституции Российской Федерации и частью 3 статьи 34 Устава Московской области Губернатор, будучи высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, одновременно замещает и государственную должность Московской области, и государственную должность Российской Федерации.

3. Государственные должности Московской области замещаются двумя способами: 1) путем избрания; 2) путем назначения. Избрание может происходить на прямых выборах, когда государственная должность замещается в результате свободного волеизъявления граждан, либо опосредованно, когда эта должность замещается в результате голосования депутатского корпуса. К примеру, в соответствии со статьей 35 Устава Московской области Губернатор Московской области избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Московской об-

ласти и обладающими активным избирательным правом, на основании всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Губернатор избирается сроком на пять лет. Порядок избрания Губернатора определяется Законом Московской области № 98/2012-ОЗ «О выборах Губернатора Московской области»<sup>12</sup>. Таким образом, Губернатор Московской области наделяется властными полномочиями непосредственно населением Подмосковья. Государственная должность Московской области Председателя Московской областной Думы замещается в результате избрания депутатами. Согласно части 1 статьи 8 Закона Московской области № 135/2018-ОЗ «О Московской областной Думе»<sup>13</sup> Председатель Думы избирается на заседании Думы из ее состава.

Замещение государственных должностей Московской области возможно и путем назначения. Например, на основании пункта 8 статьи 38 Устава Московской области Губернатор Московской области назначает на должность заместителя председателя Правительства Московской области. В данном случае властные полномочия по государственной должности производны от властных полномочий Губернатора Московской области, полученных непосредственно от населения.

К лицам, замещающим государственные должности Московской области, предъявляется ряд общих требований, содержащихся в части 3 статьи 1 Закона Московской области № 16/97-ОЗ «О государственных должностях Московской области». Согласно указанной норме лицом, замещающим государственную должность Московской области,

может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Еще более высокие требования, причем на конституционном уровне предъявляются к Губернатору Московской области как высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. В соответствии с частью 3 статьи 77 российской Конституции высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации наряду с другими лицами, замещающими государственные должности, в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации.

В отдельных случаях к кандидатам на государственные должности могут предъявляться специальные требования, отражающие особенности правового статуса должности, компетенцию и реализуемые в ее рамках полномочия. Так, на

основании части 1 статьи 5 Закона Московской области № 241-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области»<sup>14</sup> кандидат на должность Уполномоченного должен обладать безупречной репутацией, иметь высшее образование, а также познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

Для лиц, замещающих государственные должности Московской области, законодательством установлены гарантии, позволяющие им полноценно работать и отдавать свои силы, знания, профессиональные навыки на благо жителей Московской области, общества и российского государства в целом.

Для тех, кто замещает государственные должности Московской области, Законом Московской области № 116/2003-ОЗ «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности Московской области и должности государственных гражданских служащих Московской области» установлена надлежащая оплата труда. Их денежное вознаграждение в установленных законом случаях индексируется (как и заработная плата работников бюджетной сферы в целом).

Дополнительные гарантии, например гарантии конституционного права на отдых, для лиц, замещающих государственные должности Московской области, установлены Законом Московской области № 16/97-ОЗ «О государственных должностях Московской области».

Пенсионное обеспечение лиц, замещавших государственные должности Московской области предоставляется в соответствии с Законом Московской области № 193/2016-ОЗ «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должно-

<sup>11</sup> Ежедневные новости. Подмосковье. – 2015. – 11 июня.

<sup>12</sup> Ежедневные новости. Подмосковье. – 2012. – 14 июля.

<sup>13</sup> Ежедневные новости. Подмосковье. – 2018. – 31 июля.

<sup>14</sup> Ежедневные новости. Подмосковье. – 2020. – 14 декабря.

сти Московской области, должности государственной гражданской службы Московской области»<sup>15</sup>. Для лиц, замещавших государственные должности Московской области, которые соответствуют требованиям данного нормативного правового акта (выслуга лет определенной продолжительности, основания прекращения полномочий и другое), предусмотрена пенсия за выслугу лет. Она устанавливается к страховой пенсии по старости, к страховой пенсии по инвалидности I, II группы. Положение о порядке назначения, перерасчета размера и выплаты пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Московской области, утверждено постановлением Губернатора Московской области от 3 августа 2017 года № 351-ПГ<sup>16</sup>.

Указанные гарантии не распространяются на лиц, замещавших государственную должность депутата Московской областной Думы, осуществлявших депутатскую деятельность без отрыва от основной деятельности (на непостоянной основе), и лиц, замещавших государственную должность мирового судьи Московской области.

4. Лицам, замещающим государственные должности Московской области, законом предоставлен определенный соответствующими нормативными правовыми актами объем властных полномочий, злоупотребление которыми способно нанести ущерб интересам личности, общества и государства. Особый ущерб наносят правонарушения коррупционной направленности. Поэтому в отношении лиц, замещающих государственные должности Московской

области, федеральным законодательством о противодействии коррупции устанавливаются ограничения, запреты и обязанности. Базу этого законодательства составляют Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>17</sup>, Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»<sup>18</sup>, Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»<sup>19</sup>. Данные нормативные правовые акты приняты в соответствии с ратифицированной Россией в 2006 году Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой Резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН 31 октября 2003 года<sup>20</sup>.

Антикоррупционные ограничения, запреты и обязанности, установленные для лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, обширны и многообразны. Вот лишь некоторые, наиболее показательные из них. Так, в соответствии со статьей 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» лица, замещающие государственные должности, обязаны уведомлять обо всех фактах обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению корруп-

ционных правонарушений органы прокуратуры или другие государственные органы в срок не позднее пяти дней со дня соответствующего обращения. Аналогичная обязанность для депутата Московской областной Думы как лица, замещающего государственную должность Московской области, закреплена в Законе Московской области №191/2007-ОЗ «О статусе депутата Московской области»<sup>21</sup>. Лица, замещающие государственные должности Московской области, обязаны предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей.

Лица, замещающие государственные должности Московской области, не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, им запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Законодательство о противодействии коррупции предусматривает контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности Московской области, их доходам.

5. Срок полномочий Губернатора Московской области составляет пять лет (часть 3 статьи 35 областного Устава). Устав Московской области и федеральное законодательство наделяют Губернатора полномочиями по назначению на отдельные

государственные должности Московской области. В случае назначения лиц на государственные должности Губернатором Московской области указанные лица замещают государственные должности Московской области в течение срока полномочий Губернатора Московской области, если иной срок для замещения государственной должности Московской области не установлен федеральными законами и законами Московской области. К примеру, в соответствии со статьей 38 Устава Московской области Губернатор назначает на должность Управляющего делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области на срок своих полномочий.

Часть государственных должностей Московской области также замещается по назначению Губернатора на срок, определенный федеральным законодательством. Так, в соответствии с частью 6 статьи 23 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» половина членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Срок полномочий избирательной комиссии субъекта Российской Федерации составляет пять лет. По состоянию на 1 мая 2023 года Губернатор Московской области в период срока своих полномочий в разное время назначил семь из 14 членов Избирательной комиссии Московской области. Они могут замещать соответствующие государственные должности Московской области в течение пятилетнего срока своих полномочий.

<sup>15</sup> Ежедневные новости. Подмоскowie. – 2017. – 17 января.

<sup>16</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2017. – № 14.

<sup>17</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52. – Ч. I. – Ст. 6228.

<sup>18</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 50. – Ч. IV. – Ст. 6953.

<sup>19</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 19. – Ст. 2306.

<sup>20</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

<sup>21</sup> Ежедневные новости. Подмоскowie. – 2007. – 3 ноября.

## Статья 20. МИРОВЫЕ СУДЬИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Мировые судьи Московской области (далее – мировые судьи) являются судьями общей юрисдикции Московской области и входят в единую судебную систему Российской Федерации.

2. Порядок назначения на должность и обеспечение деятельности мировых судей устанавливаются законом Московской области в соответствии с федеральными законами.

При установлении нормативов расходов по материально-техническому обеспечению деятельности мировых судей и оплате труда работников аппарата мировых судей Правительство Московской области взаимодействует с Советом судей Московской области.

3. К лицам, замещающим должности мировых судей, предъявляются требования, установленные федеральным законом о статусе судей в Российской Федерации, федеральным законом о мировых судьях.

4. Мировые судьи осуществляют свою деятельность на судебных участках в пределах судебного района, расположенного на территории Московской области, в соответствии с законодательством Российской Федерации о судебной системе, другими федеральными конституционными и федеральными законами.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 20

1. Мировая юстиция в России имеет достаточно глубокие исторические корни, впервые этот институт был введен в 1864 году и существовал вплоть до Октябрьской революции 1917 года и Гражданской войны 1917–1922 годов. Особый судебный орган занимался разбирательством мелких уголовных и гражданских дел, требующих быстрого решения и знания «местных» условий.

В 1992 году был принят Закон Российской Федерации № 3132-1<sup>1</sup>, в 1996 году – Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ<sup>2</sup>, и только в 1998 году очередь дошла до Федерального закона № 188-ФЗ<sup>3</sup>.

В соответствии с положениями Федерального закона № 188-ФЗ мировые судьи являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации, но при этом входят в единую судебную систему Российской Федерации и обладают статусом, единым для судей в Российской Федерации.

Из положений Федерального закона № 188-ФЗ также вытекала обязанность субъектов Российской Федерации своими законами установить ряд положений для определения порядка выборов или назначения мировых судей, организации деятельности мировых судей и их аппаратов.

Два года Московская областная Дума и Правительство Московской области с привлечением представителей Московского областного суда, Судебного департамента, Управления государственной службы и других специалистов в составе рабочей группы занимались конкретным законотворчеством: трудились над наполнением областных законов четкими и не требующими в дальнейшем разъяснений нормами.

Федеральным законом от 29 декабря 1999 года № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Россий-

ской Федерации» для Московской области определили 292 судебных участка (с 2021 года – 362 судебных участка). Были определены границы каждого участка, чтобы не пропустить ни одного населенного пункта, садоводческого товарищества, объекта инфраструктуры, учесть удобство маршрутов поездов и автобусов, найти на этом участке помещение для работы судей.

Законы Московской области № 111/2000-ОЗ «О порядке назначения на должность и деятельности мировых судей в Московской области» (утр. силу) и № 87/2000-ОЗ «О создании и порядке упразднения судебных участков и должностей мировых судей Московской области» (утр. силу) были приняты в конце 2000 года, после этого можно было приступить к назначению судей.

Было проведено множество встреч с главами муниципальных образований, депутатами местных Советов, семинаров и консультаций с сотрудниками организационных и архитектурных отделов администраций городов, районов и отдельных поселений. Практика ставила множество неожиданных вопросов, например: выбираем судей или назначаем; какой из 292-х судебных участков будет № 1, какова будет их дальнейшая последовательность; какое место в реестре должностей государственной гражданской службы должны занять секретари суда и секретари судебного заседания; как будет организовано обеспечение деятельности мировых судей и их аппаратов.

Одним из решений стало то, что Московская областная Дума назначает мировых судей, а удостоверение судьи подписывает Губернатор Московской области. Кандидатуры на должности мировых судей обсуждаются предварительно и в Московской областной Думе, и в специально со-

зданной комиссии при Губернаторе Московской области.

Также было установлено вручение мировому судье нагрудного знака. Было принято решение, что знак будет иметь номер, совпадающий с номером судебного участка, будет вручаться судье при назначении и станет «переходящим».

В марте 2001 года были назначены первые мировые судьи в Подмоскowie.

За 20 лет сделано немало и в части материально-технического и организационного обеспечения деятельности мировых судей, создания всех необходимых условий для беспрепятственного исполнения ими полномочий по осуществлению правосудия на территории Московской области.

2. Мировой судья в первый раз назначается на должность сроком на три года. Изначально был предусмотрен пятилетний срок полномочий для повторного назначения, в 2012 году он был увеличен до семи лет, а с 2021 года при повторном назначении на должность мировые судьи назначаются на соответствующую должность без ограничения срока полномочий. Предельный возраст пребывания в должности мирового судьи – 70 лет.

В соответствии с Законом Московской области № 122/2005-ОЗ «О порядке назначения на должность и обеспечения деятельности мировых судей Московской области» мировой судья Московской области назначается на должность Московской областной Думой по представлению председателя Московского областного суда.

Рассмотрение областной Думой вопроса о назначении на должность мирового судьи проходит открыто и включает:

предварительное рассмотрение представленных документов на кандидата на должность ми-

рового судьи и собеседование с кандидатом на заседании комитета Думы, уполномоченного рассматривать указанные вопросы;

обсуждение кандидатуры на должность мирового судьи и принятие решения по каждой кандидатуре на заседании Думы.

Предварительное рассмотрение представленных документов на кандидата на должность мирового судьи и собеседование с кандидатом на заседании ответственного комитета осуществляется в порядке, определяемом Регламентом Думы. По итогам предварительного рассмотрения кандидатуры на должность мирового судьи ответственный комитет вносит на рассмотрение Думы проект постановления о назначении кандидатуры на должность мирового судьи.

Кандидата на должность мирового судьи на заседании Думы представляет председатель Московского областного суда либо уполномоченный им заместитель председателя Московского областного суда. При обсуждении кандидатуры на должность мирового судьи присутствие кандидата на заседании Думы обязательно. Кандидатура на должность мирового судьи рассматривается на заседании Думы в соответствии с Регламентом Думы.

Постановление о назначении кандидатуры на должность мирового судьи принимается Думой открытым голосованием. Назначенным считается кандидат, набравший большинство голосов от установленного числа депутатов Думы. Кандидат, не набравший требуемого количества голосов, считается не назначенным на должность мирового судьи. Постановление Думы о неназначении оформляется без дополнительного голосования. Впервые назначенный на должность мировой судья приводится к присяге в течение одного месяца со дня назначения на должность.

Количество мировых судей, назначенных на эту должность с 2001 по 2022 год, – 1248 человек.

3. К лицам, замещающим должности мировых судей, предъявляются требования, установленные Законом Российской Федерации № 3132-1, Федеральным законом № 188-ФЗ.

Мировым судьей может быть гражданин Российской Федерации:

имеющий высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция» или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации (степени) «магистр» при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки «Юриспруденция»;

не имеющий или не имевший судимости либо уголовное преследование, в отношении которого прекращено по реабилитирующим основаниям;

не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

не признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

не состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;

не имеющий иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи.

При соответствии указанным требованиям мировым судьей может быть гражданин, достигший возраста 25 лет и имеющий стаж работы в области юриспруденции не менее 5 лет.

4. В соответствии с Законом Московской области № 98/2008-ОЗ «О создании и упразднении судебных

участков и должностей мировых судей в Московской области» создание и упразднение судебных участков и должностей мировых судей, изменение состава судебных участков осуществляется в пределах установленного федеральным законодательством общего количества судебных участков и числа мировых судей в Московской области. В состав судебного участка включаются муниципальные образования с входящими в их состав населенными пунктами и все, как поименованные, так и непоименованные, объекты (в том числе здания, сооружения, жилые дома, включая новостройки, улицы, переулки, водоемы, кладбища, автомобильные и железные дороги) независимо от форм собственности, а также территории организаций любых организационно-правовых форм, войсковых частей, дачно-строительных и гаражно-строительных кооперативов, садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан и иные территории, находящиеся в границах судебного участка.

При наличии в составе одного судебного района нескольких городских округов в состав судебных участков могут быть включены части территорий городских округов. Должности мировых судей и судебные участки распределяются по 47 судебным районам.

Улучшение демографической ситуации и рост численности населения на территории Московской области позволили в 2014 году выйти с законодательной инициативой и увеличить число мировых судей до 334-х.

Данные меры, безусловно, позволили сдерживать рост нагрузки на мировых судей. В 2021 году общее количество дел и материалов составило 1 млн 511 тыс., при этом на один судебный участок приходилось от 2154 до 9177 дел и материалов.

Даже минимальное на сегодняшний день среднегодовое количество дел и материалов (2154) на 1 судебный участок в Московской области почти в 2 раза превышает средние показатели 2008 года.

Московская область занимает 2-е место из 18-ти субъектов Центрального федерального округа по количеству рассмотренных дел и материалов. Первое место по количеству рассмотренных дел занимает Москва.

Конечно, здесь необходимо учитывать специфику рассматриваемых мировыми судьями дел. Все административные дела, подсудные мировым судьям, и примерно 70 % гражданских дел – дела приказного производства, которые рассматриваются в упрощенном порядке. Но и они требуют внимательного подхода при анализе прилагаемых к заявлению документов, подтверждающих соответствие установленным законодательством нормам, в том числе подтверждающих бесспорный характер заявленного требования.

Так, в 2022 году общее количество рассмотренных мировыми судьями Московской области дел и материалов составило 1770495 единиц, что в целом на 17 % выше аналогичных показателей 2021 года.

Рост гражданских дел в основном обусловлен активной работой управляющих компаний и ресурсных организаций по взысканию задолженности по услугам ЖКХ, а также банков и коллекторских агентств по взысканию кредитов и микрозаймов.

В 2020 году в Федеральный закон от 29 декабря 1999 года № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» было внесено изменение, в соответствии с которым количество мировых судей в Московской области было увеличено еще на 28 единиц, и с 1 января 2022 года общее количество мировых судей Московской области составило 362 единицы.

## Статья 21. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Экономическую основу деятельности органов публичной власти Московской области составляют находящиеся в собственности Московской области имущество, в том числе имущественные права Московской области, а также средства бюджета Московской области и территориальных государственных внебюджетных фондов Московской области.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации собственность Московской области признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.

2. В собственности Московской области может находиться:

1) имущество, предназначенное для осуществления органами публичной власти Московской области полномочий, которые осуществляются в соответствии с федеральным законом;

2) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области, государственных гражданских служащих Московской области, работников органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области, работников государственных унитарных предприятий Московской области и работников государственных учреждений Московской области в соответствии с законами Московской области;

3) иное имущество, предназначенное для осуществления органами государственной власти Московской области своих задач и публичных функций.

В Московской области могут создаваться в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации государственные унитарные предприятия Московской области, государственные учреждения Московской области и другие организации. Функции и полномочия учредителя таких организаций осуществляют органы государственной власти Московской области.

3. Органы государственной власти Московской области самостоятельно управляют и распоряжаются имуществом, находящимся в собственности Московской области, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также в соответствии с настоящим Уставом, законами Московской области и иными нормативными правовыми актами Московской области.

Органы государственной власти Московской области вправе передавать имущество Московской области во временное владение и (или) пользование физическим и юридическим лицам, федеральным органам государственной власти и органам местного самоуправления, отчуждать это имущество, в том числе в муниципальную собственность, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами, а также с принятыми в соответствии с ними законами Московской области.

4. Порядок и условия приватизации имущества Московской области определяются законами Московской области и иными нормативными правовыми актами Московской области в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Доходы от использования имущества Московской области, за исключением доходов, получаемых в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного имущества бюджетных и автономных учреждений Московской области, имущества государственных унитарных пред-

приятий Московской области, в том числе казенных, а также средства от продажи имущества Московской области, за исключением движимого имущества бюджетных и автономных учреждений Московской области, имущества государственных унитарных предприятий Московской области, в том числе казенных, и доходы от приватизации имущества Московской области поступают в бюджет Московской области.

5. Порядок учета имущества Московской области и ведения реестра имущества Московской области определяется законом Московской области в соответствии с федеральными законами.

6. Московская область имеет собственный бюджет.

Формирование бюджета Московской области (его доходы и расходы), утверждение, исполнение бюджета Московской области и контроль за его исполнением осуществляются органами государственной власти Московской области в соответствии с требованиями, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними законами Московской области.

Казначейское обслуживание исполнения бюджета Московской области осуществляется в порядке и на условиях, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Органы государственной власти Московской области обеспечивают сбалансированность бюджета Московской области и соблюдение установленных федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации требований к регулированию бюджетных отношений.

Предоставление межбюджетных трансфертов в целях осуществления полномочий органов государственной власти Московской области осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Финансовый орган Московской области представляет бюджетную отчетность об исполнении консолидированного бюджета Московской области в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Проект бюджета Московской области, закон о бюджете Московской области, годовой отчет об исполнении бюджета Московской области, ежеквартальные сведения о ходе исполнения бюджета Московской области, а также о численности государственных гражданских служащих Московской области и работников государственных учреждений Московской области с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию. По проекту бюджета Московской области и годовому отчету об исполнении бюджета Московской области проводятся публичные слушания или общественные обсуждения.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 21

1. В части 1 комментируемой статьи применительно к Московской области воспроизводятся нормы статьи 54 «Экономическая основа деятельности органов публичной власти субъекта Российской Федерации» Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>1</sup>. Экономическая основа, которую составляет имущество, в том числе имущественные права, бюджетные средства, по-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 52. – Ч. I. – Ст. 8973.



звляет органам публичной власти Московской области осуществлять полномочия, которыми они наделяются Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, Уставом и законами Московской области.

По смыслу Конституции Российской Федерации государственная собственность подразделяется на федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации, эти виды государственной собственности должны быть разграничены. В соответствии с пунктом «г» части 1 статьи 72 Конституции разграничение государственной собственности находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Конституционные нормы конкретизируются в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ). Согласно части 1 статьи 214 ГК РФ государственной собственностью является: имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации, которое является государственной собственностью Российской Федерации (федеральной собственностью); имущество, принадлежащее субъектам Российской Федерации, является их собственностью (государственной собственностью субъекта Российской Федерации).

Законом Московской области № 4/2007-ОЗ «О собственности Московской области»<sup>2</sup> регулируются полномочия органов государственной власти Московской области по вопросам управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности Московской области. Согласно статье 3 данного нормативного правового акта собственность Московской области формируется за счет:

- 1) средств бюджета Московской области;
- 2) имущества, приобретенного на основании гражданско-правовых сделок;
- 3) участия в уставных капиталах хозяйственных обществ, а также участия в организациях иных организационно-правовых форм в соответствии с законодательством;
- 4) имущества, переданного в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- 5) получения доходов, плодов, продукции в результате использования областной собственности;
- 6) имущества, приобретенного по иным основаниям, предусмотренным законодательством.

В соответствии с частью 3 статьи 144 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>3</sup> (далее – БК РФ) территориальным государственным внебюджетным фондом Московской области является территориальный фонд обязательного медицинского страхования Московской области. Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Московской области является некоммерческой организацией, которая создана Московской областью для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования на территории Московской области и действует на основании Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»<sup>4</sup>. Средства территориального фонда обязательного медицинского страхования

Московской области находятся в собственности Московской области.

2. В части 2 комментируемой статьи применительно к Московской области дословно воспроизводятся нормы статьи 55 «Собственность субъекта Российской Федерации» Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Имущество, находящееся в собственности Московской области, может использоваться для осуществления органами публичной власти Московской области полномочий, которые реализуются в соответствии с федеральными законами. Так, в соответствии с частью 5 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»<sup>5</sup> органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, определяющие размеры, условия и порядок назначения и выплаты социальной помощи малоимущим семьям, а оказание (предоставление) такой помощи является расходным обязательством субъекта Российской Федерации.

Имущество Московской области может использоваться для обеспечения деятельности органов государственной власти Московской области, лиц, замещающих государственные должности Московской области, государственных гражданских служащих Московской области, работников органов государственной власти Московской области, работников государственных унитарных предприятий Московской области и работников государственных учреждений Московской области в соответствии с законом Московской области.

Так, в соответствии со статьями 12 и 13 Закона Московской области № 4/2007-ОЗ «О собственности Московской области» для обеспечения деятельности органов государственной власти Московской области, лиц, замещающих государственные должности Московской области, государственных гражданских служащих Московской области, работников предприятий и учреждений Московской области в собственности Московской области может находиться такое имущество, как: здания, строения, служебные помещения, автомобильные транспортные средства, средства связи и коммуникаций, организационная техника, жилищный фонд, имущество, необходимое для организации питания и отдыха государственных гражданских служащих Московской области и другое.

Перечень имущества, предназначенного для осуществления органами государственной власти Московской области своих задач и публичных функций, не является закрытым.

В собственности Московской области находится имущество государственных унитарных предприятий Московской области. Их правовой статус определяется параграфом 4 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также Федеральным законом от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»<sup>6</sup>.

В соответствии с частью 1 статьи 113 Гражданского кодекса Российской Федерации унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. В организационно-правовой форме унитарных

<sup>2</sup> Ежедневные новости. Подмосквье. – 2007. – 24 января.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 49. – Ст. 6422.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 23. – Ст. 3699.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 48. – Ст. 4746.

предприятий действуют государственные и муниципальные унитарные предприятия. Учредительным документом унитарного предприятия является его устав, утверждаемый уполномоченным государственным органом или органом местного самоуправления. В Московской области таким уполномоченным органом в отношении государственных унитарных предприятий Московской области является Министерство имущественных отношений Московской области. Каждое государственное унитарное предприятие (ГУП) Московской области имеет ведомственную подчиненность, которая определяется Правительством Московской области. К примеру, ГУП Московской области «Коммунальные системы Московской области» подведомственно Министерству жилищного хозяйства Московской области, а ГУП Московской области «Электросеть» – Министерству энергетики Московской области.

Для обеспечения осуществления органами публичной власти Московской области социально-культурных полномочий создаются государственные учреждения Московской области. Правовую основу их деятельности составляет статья 9<sup>1</sup> Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>7</sup>. Государственные учреждения Московской области создаются преимущественно в сфере здравоохранения, культуры, образования и находятся в ведении соответствующего центрального исполнительного органа государственной власти Московской области. К примеру, государственное бюджетное учреждение здравоохранения Московской области «Московская областная станция скорой

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

<sup>8</sup> Ежедневные новости. Подмоскowie. – 2005. – 12 ноября.

медицинской помощи» подведомственно Министерству здравоохранения Московской области, а государственное бюджетное учреждение культуры Московской области «Сергиево-Посадский художественный музей-заповедник» – Министерству культуры и туризма Московской области.

Согласно части 1 статьи 114 ГК РФ унитарное предприятие создается от имени публично-правового образования решением уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления. От имени Московской области как публично-правового образования, в соответствии с пунктом 4 статьи 6 Закона Московской области № 4/2007-ОЗ «О собственности Московской области», решение о создании государственных унитарных предприятий Московской области принимает Правительство Московской области. Оно же принимает решение о создании государственных учреждений Московской области. Соответствующее полномочие также предусмотрено в пункте 8 статьи 7 Закона Московской области № 230/2005-ОЗ «О Правительстве Московской области»<sup>8</sup>.

3. В части 3 комментируемой статьи применительно к Московской области воспроизводятся нормы частей 1 и 2 статьи 56 «Общие вопросы управления и распоряжения имуществом субъекта Российской Федерации» Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Полномочия органов государственной власти Московской области по вопросам управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности Московской области, определяются в Законе Московской об-

ласти № 4/2007-ОЗ «О собственности Московской области». Важно отметить, что в части 1 статьи 2 данного нормативного правового акта специально устанавливается, что Московская область владеет, пользуется и распоряжается собственностью с целью эффективного развития экономики Московской области, жизнедеятельности населения Московской области, а также деятельности органов государственной власти Московской области. Таким образом, собственность Московской области может использоваться только в публичных интересах. Управление и распоряжение областным имуществом органы государственной власти Московской области осуществляют самостоятельно.

Одна из возможных форм использования имущества, находящегося в собственности Московской области, – передача его во временное владение и (или) пользование физическим и юридическим лицам, то есть передача данного имущества в аренду. Кроме аренды также допускаются передача имущества в безвозмездное пользование и в доверительное управление. Аренде посвящена одноименная глава 34 Гражданского кодекса Российской Федерации. Согласно статье 606 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору аренды арендодатель обязуется предоставлять арендатору имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Объектами аренды могут быть земельные участки и другие обособленные природные объекты, предприятия и другие имущественные комплексы, здания, сооружения, оборудование, транспортные средства и другое. Договор аренды

<sup>9</sup> Ежедневные новости. Подмоскowie. – 2009. – 18 июля.

<sup>10</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31. – Ч. 1. – Ст. 3434.

<sup>11</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2014. – № 15.

возмездный. Плата, взимаемая за аренду имущества, находящегося в собственности Московской области, позволяет обеспечить дополнительные неналоговые поступления в бюджет Московской области. Чтобы имущество приносило максимальные доходы в бюджет Московской области и при этом минимизировались возможные коррупционные риски, Закон Московской области № 88/2009-ОЗ «Об аренде имущества, находящегося в собственности Московской области»<sup>9</sup> предусматривает, что передача областной собственности в аренду осуществляется по результатам торгов, за исключением случаев, установленных Федеральным законом 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>10</sup>. Организаторами торгов или аукционов являются арендодатели областной собственности. Положение о порядке передачи имущества, находящегося в собственности Московской области, в аренду утверждено постановлением Правительства Московской области от 23.06.2014 № 485/20<sup>11</sup>.

Органы государственной власти Московской области вправе отчуждать имущество, принадлежащее Московской области на праве собственности. Решающая роль здесь принадлежит Правительству Московской области. В соответствии с пунктом 13 статьи 7 Закона Московской области № 230/2005-ОЗ «О Правительстве Московской области» Правительство Московской области в пределах компетенции государственной исполнительной власти рассматривает вопросы создания, приобретения, использования и отчуждения собственности Московской области.

Отчуждение государственного имущества в частную собственность происходит путем его приватизации в соответствии с федеральным законодательством. Также имущество Московской области может отчуждаться в федеральную или муниципальную собственность. Перечень документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 года № 374<sup>12</sup>.

4. В части 4 комментируемой статьи применительно к Московской области дословно воспроизводятся нормы частей 3 и 4 статьи 56 «Общие вопросы управления и распоряжения имуществом субъекта Российской Федерации» Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Главной правовой основой для приватизации государственного и муниципального имущества является Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»<sup>13</sup>. Он применяется во всех случаях, кроме тех, для которых федеральными законами установлен специальный правовой механизм приватизации (например, для жилищного фонда и ряда других объектов). В соответствии со статьей 1 данного Закона под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение

имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в собственность физических и (или) юридических лиц. В Московской области действует Закон Московской области № 115/2005-ОЗ «О приватизации имущества, находящегося в собственности Московской области»<sup>14</sup>. На основании части 2 статьи 2.1 данного нормативного правового акта Правительство Московской области определило Министерство имущественных отношений Московской области в качестве уполномоченного органа на осуществление функций по приватизации областной собственности.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» приватизация имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, осуществляется на плановой основе. Порядок планирования приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, определяется органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно в соответствии с порядком разработки прогнозных планов (программ) приватизации государственного и муниципального имущества, установленным Правительством Российской Федерации. Правила разработки прогнозных планов (программ) приватизации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 года № 806<sup>15</sup>. Прогнозный

план (программа) приватизации собственности Московской области утверждается законом Московской области. Министерство имущественных отношений Московской области как орган, уполномоченный на осуществление функций по приватизации областной собственности, в настоящее время руководствуется Законом Московской области № 200/2022-ОЗ «О прогнозном плане приватизации имущества, находящегося в собственности Московской области на 2023–2025 годы», которым утвержден перечень государственных унитарных предприятий Московской области и иного имущества (земельные участки, здания, сооружения, объекты незавершенного строительства), которые подлежат приватизации в 2023–2025 годах. Основными задачами приватизации имущества Московской области на указанный период являются: реструктуризация государственного сектора экономики Московской области и приватизация имущества, находящегося в собственности Московской области, не относящегося к имуществу, необходимому для осуществления полномочий органами государственной власти Московской области; создание условий для развития рыночных отношений и устойчивого экономического развития в Московской области; увеличение поступлений в бюджет Московской области в 2023–2025 годы за счет средств от приватизации имущества, находящегося в собственности Московской области.

5. Имущество Московской области является базой для ее социально-экономического развития. Оно должно использоваться эффективно и рационально. Добиться этого невозможно без должного учета, то есть четкого понимания того, какое имущество

находится в собственности Московской области. В статье 8 Закона Московской области № 4/2007-ОЗ «О собственности Московской области» устанавливается, что ведение реестров областной собственности осуществляется с целью учета областной собственности, формирования полной и достоверной информации, необходимой органам государственной власти Московской области при осуществлении ими полномочий по управлению и распоряжению областной собственностью. Порядок ведения реестров устанавливается законодательством Российской Федерации и законами Московской области. В Московской области действует Закон Московской области № 33/99-ОЗ «О Реестре имущества, находящегося в собственности Московской области»<sup>16</sup>. В соответствии с частью 1 статьи 1 данного нормативного правового акта Реестр областной собственности – информационная система, содержащая перечень объектов учета и сведения, характеризующие эти объекты, а ведение реестра представляет собой внесение в реестр областной собственности сведений об объектах учета, обновление этих сведений и исключение их из реестра областной собственности. В Реестре значатся только объекты, принадлежащие Московской области как субъекту Российской Федерации. Организация учета и ведение Реестра имущества, находящегося в собственности Московской области, осуществляются Министерством имущественных отношений Московской области, действующим на основании Положения о Министерстве имущественных отношений Московской области, утвержденного постановлением Правительства Московской области от 29 октября 2007 года № 842/27 (пункт 13.5 Положения).

<sup>12</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 25. – Ст. 2734.

<sup>13</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 4. – Ст. 251.

<sup>14</sup> Ежедневные новости. Подмоскowie. – 2005. – 21 мая.

<sup>15</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 1. – Ст. 150.

<sup>16</sup> Вестник Московской областной Думы. – 1999. – № 8.

Объекты недвижимости, находящиеся в собственности Московской области, включены в Единый государственный реестр недвижимости, статус которого определяется Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»<sup>17</sup>.

6. В части 6 комментируемой статьи применительно к Московской области воспроизводятся нормы статьи 58 «Бюджет субъекта Российской Федерации» Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

В соответствии со статьей 14 Бюджетного Кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) каждый субъект Российской Федерации имеет собственный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда. Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации и в соответствии со статьей 10 БК РФ являются структурными элементами бюджетной системы Российской Федерации.

В Московской области правовую основу регулирования бюджетных отношений составляют БК РФ, Закон Московской области № 151/2007-ОЗ «О бюджетном процессе в Московской области»<sup>18</sup>, Закон Московской области № 253/2019-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Московской области»<sup>19</sup>.

Бюджетные полномочия Московской области как субъекта Российской Федерации определяются в статье 8 БК РФ. Среди них можно выделить такие

полномочия как: установление порядка составления и рассмотрения проекта бюджета Московской области; установление и исполнение расходных обязательств Московской области; установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета Московской области; осуществление государственных заимствований и предоставление гарантий Московской области; предоставление бюджетных кредитов; управление государственным долгом и государственными активами Московской области и другие.

В соответствии с пунктом 8 статьи 47 Устава Московской области Правительство Московской области в соответствии с компетенцией Московской области и в пределах своих полномочий, установленных Уставом и законами Московской области, разрабатывает проект бюджета Московской области. При этом составляет проект – Министерство экономики и финансов Московской области (пункт 13.4.8 Положения о Министерстве экономики и финансов Московской области, утвержденного постановлением Правительства Московской области от 17 января 2017 года № 19/2). Губернатор Московской области или первый Вице-губернатор Московской области – Председатель Правительства Московской области не позднее 1 ноября текущего финансового года вносит проект бюджета Московской области на рассмотрение Московской областной Думы (часть 1 статьи 6 Закона Московской области № 151/2007-ОЗ «О бюджетном процессе в Московской области»), которая утверждает его законом Московской области (пункт 1 части 2 статьи 27 Устава Московской области).

Средства регионального бюджета должны расходоваться рационально и эффективно, с максимальной пользой для населения Московской области. Поэтому за исполнением бюджета Московской области осуществляется контроль. Так, в соответствии с частью 5 статьи 27 Устава Московской области Московская областная Дума наряду с другими уполномоченными на то органами осуществляет контроль за исполнением бюджета Московской области. Постоянно действующим государственным органом внешнего государственного финансового контроля является Контрольно-счетная палата Московской области, образуемая Московской областной Думой (см. комментарий к статье 55 Устава). Правовую основу деятельности Контрольно-счетной палаты Московской области составляют Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации»<sup>20</sup> и Закон Московской области № 135/2010-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Московской области»<sup>21</sup>. Основными задачами Контрольно-счетной палаты, в частности, являются: 1) осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей бюджета Московской области и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области по объемам, структуре и целевому назначению; 2) осуществление контроля за использованием средств бюджета Московской области и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области, а также соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом,

находящимся в собственности Московской области. По результатам исполнения бюджета готовится годовой отчет, который Губернатор Московской области или первый Вице-губернатор Московской области – Председатель Правительства Московской области вносит в Московскую областную Думу. Отчет утверждается Московской областной Думой (в рамках принятия закона Московской области об исполнении бюджета).

Казначейское обслуживание исполнения бюджета Московской области призвано обеспечивать должную сохранность и целевое использование бюджетных средств, текущий финансовый контроль при исполнении регионального бюджета. В соответствии с частью 1 статьи 242<sup>15</sup> БК РФ казначейское обслуживание исполнения бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется с открытием единого счета субъекта Российской Федерации его финансовому органу. В соответствии с частью 1 статьи 34 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» финансовый орган субъекта Российской Федерации является обязательным исполнительным органом субъекта Российской Федерации, формируется в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и осуществляет составление и организацию исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, а также иные бюджетные полномочия в соответствии с БК РФ. Финансовым органом Московской области является Министерство экономики и финансов Московской области. Казначейское обслуживание исполнения бюджета Московской

<sup>17</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 29. – Ч. 1. – Ст. 4344.

<sup>18</sup> Ежедневные новости. Подмосковье. – 2007. – 22 сентября.

<sup>19</sup> Ежедневные новости. Подмосковье. – 2019. – 13 декабря.

<sup>20</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 903.

<sup>21</sup> Ежедневные новости. Подмосковье. – 2010. – 13 ноября.

области осуществляет Управление Федерального казначейства по Московской области, которое является территориальным органом Федерального казначейства и действует на основании Положения, утвержденного приказом Федерального казначейства от 27 декабря 2013 года № 316<sup>22</sup>. Порядок казначейского обслуживания утвержден приказом Федерального казначейства от 14 мая 2020 года № 21н «О Порядке казначейского обслуживания»<sup>23</sup>. Данный нормативный правовой акт устанавливает порядок обслуживания бюджетов, поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, операций со средствами, поступающими во временное распоряжение, средствами бюджетных и автономных учреждений, операций со средствами получателей средств из бюджета. Следует также сказать, что само Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти, который находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации и действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 года № 703<sup>24</sup>.

Сбалансированность бюджета Московской области – необходимое условие для эффективной деятельности органов публичной власти Московской области, фундаментальный принцип бюджетного процесса. В соответствии со статьей 33 БК РФ данный принцип означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, умень-

шенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. В случае успешного экономического развития дефицит бюджета не возникает либо он минимален, может даже появиться профицит, когда доходы бюджета превышают расходы. Так, бюджет Московской области за 2021 год был исполнен с профицитом в сумме 18 859 129 тыс. рублей (статья 1 Закона Московской области № 11/2022-ОЗ «Об исполнении бюджета Московской области за 2021 год»<sup>25</sup>). В любом случае статья 33 БК РФ требует, чтобы при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы исходили из необходимости минимизации размера дефицита бюджета. Органом государственной власти Московской области, обеспечивающим сбалансированность областного бюджета, является Правительство Московской области, которое разрабатывает проект бюджета Московской области. Наряду с Правительством Московской области обеспечивать сбалансированность регионального бюджета в пределах своей компетенции должны все органы публичной власти Московской области.

В соответствии со статьей 6 БК РФ межбюджетные трансферты – средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Межбюджетные трансферты – важный финансовый инструмент, с помощью которого осуществляется выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, который в субъектах Российской Фе-

дерации неодинаков. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета предоставляются в форме дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации, субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации, иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации. Межбюджетным трансфертам посвящена отдельная одноименная глава 16 БК РФ.

Консолидированный бюджет Московской области образуют бюджет Московской области и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав Московской области (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами) (статья 14 БК РФ).

На основании части 2 статьи 264<sup>2</sup> БК РФ бюджетная отчетность Московской области составляется ее финансовым органом, которым является Министерство экономики и финансов Московской области, на основе бюджетной отчетности соответствующих главных администраторов бюджетных средств (например, отчетности государственных бюджетных учреждений Московской области). Бюджетная отчетность Московской области является годовой. Отчет об исполнении бюджета Московской области является ежеквартальным (часть 3 статьи 264<sup>2</sup> БК РФ). Бюджетная отчетность Московской области представляется в высший исполнительный орган Московской области, которым в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 17 Устава Московской области является Правительство Московской области. Отчет об исполнении бюджета Московской области за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года утверждается Правительством Московской области и направляется в

Московскую областную Думу и Контрольно-счетную палату Московской области. Годовой отчет об исполнении бюджета Московской области подлежит утверждению законом Московской области. Так, отчет об исполнении бюджета Московской области за 2021 год утвержден Законом Московской области № 11/2022-ОЗ «Об исполнении бюджета Московской области за 2021 год».

Бюджет Московской области является важнейшим элементом экономической основы деятельности органов публичной власти Московской области, от деятельности которых в решающей степени зависит полноценная реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, благополучие и процветание населения региона. Отдельные заинтересованные граждане и общество в целом вправе знать, как разрабатывается бюджет и как отражены в нем интересы граждан, насколько эффективно и результативно расходуются средства регионального бюджета. Поэтому работа над проектом бюджета должна вестись открыто и гласно. Результаты исполнения бюджета также должны быть доступны для ознакомления всем заинтересованным лицам, а значит – подконтрольны гражданам и обществу. В соответствии с частью 8 статьи 58 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» для обеспечения должной открытости Московская областная Дума проводит публичные слушания и общественные обсуждения по проекту бюджета Московской области и годовому отчету об исполнении бюджета Московской области. Порядок проведения публичных слушаний и общественных обсуждений определен в Главе 28.1 Регламента Московской областной Думы.

<sup>22</sup> Текст приказа опубликован не был.

<sup>23</sup> Официальный интернет-портал правовой информации (URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 14 июля 2020 г. № 0001202007140019

<sup>24</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 49. – Ст. 4908.

<sup>25</sup> Ежедневные новости. Подмоскowie. – 2022. – 12 июля.

## Статья 22. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ С ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. В соответствии с конституционным принципом разделения властей Московская областная Дума и исполнительные органы Московской области осуществляют свои полномочия самостоятельно.

2. Нормативные правовые акты Губернатора Московской области, Правительства Московской области, иных исполнительных органов Московской области направляются в Московскую областную Думу в сроки, установленные законом Московской области.

Московская областная Дума направляет Губернатору Московской области планы законопроектной работы и проекты законов Московской области.

3. Московская областная Дума вправе обратиться к Губернатору Московской области, Правительству Московской области или в иные исполнительные органы Московской области с предложением о внесении изменений в акты, указанные в абзаце первом части 2 настоящей статьи, либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные акты в судебном порядке или в установленном порядке обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации указанных нормативных правовых актов.

4. Губернатор Московской области вправе обратиться в Московскую областную Думу с предложением о внесении изменений в постановления Московской областной Думы либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные постановления в судебном порядке.

5. На заседаниях Московской областной Думы и ее органов вправе присутствовать представители исполнительных органов Московской области в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Московской области.

На заседаниях исполнительных органов Московской области вправе присутствовать депутаты Московской областной Думы либо по поручению Московской областной Думы или Председателя Московской областной Думы работники аппарата Московской областной Думы в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Московской области.

6. Московская областная Дума принимает участие в формировании Правительства Московской области посредством согласования назначения на должность отдельных должностных лиц Правительства Московской области, определенных настоящим Уставом, а также в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Порядок согласования назначения на должность отдельных должностных лиц Правительства Московской области, определенных настоящим Уставом, устанавливается законом Московской области, а в отношении руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти также федеральным законом.

Московская областная Дума вправе выразить недоверие должностным лицам Правительства Московской области, в назначении которых на должность она принимала участие. Принятие решения о недоверии указанным руководителям влечет немедленное освобождение их от должности или иные последствия, установленные законом Московской области.

7. Споры между Московской областной Думой и Правительством Московской области по вопросам осуществления их полномочий разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, предусмотренными Конституцией Российской Федерации, настоящим Уставом и законом Московской области, либо в судебном порядке.

8. В соответствии с федеральным законом и законами Московской области органы публичной власти Московской области могут обращаться в Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения установленных Конституцией Российской Федерации согласительных процедур и для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Московской области, а также между органами государственной власти Московской области и органами местного самоуправления, в том числе по вопросам передачи полномочий между указанными органами, в целях достижения согласованного их решения.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 22

1. Исторически изменяющиеся обстоятельства политической и социально-экономической жизни общества на разных этапах оказывали существенное влияние на содержание и формы взаимодействия представительных и исполнительных органов Московской области.

В советские годы провозглашалась подчиненность исполнительных органов представительным (в том числе формирование исполнительных комитетов) Советами народных депутатов, однако решающей в системе государственной власти была роль единственной партии (до 1952 года – ВКП(б), с 1952 года – КПСС). Проведенные в конце прошлого века политико-правовые реформы вызвали к жизни коренные изменения в системе органов государственной власти, а также в порядке их формирования и взаимодействия между собой.

Основополагающим принципом в вопросе взаимодействия законодательной (представительной) и исполнительной власти сегодня выступает конституционный принцип разделения государственной власти. Согласно части 1 комментируе-

мой статьи законодательный орган и высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, в соответствии с конституционным принципом разделения государственной власти, осуществляют свои полномочия самостоятельно. Вместе с тем в силу указанного принципа органы исполнительной и законодательной власти субъекта Российской Федерации обязаны взаимодействовать в целом ряде сфер. Стабильность двух ветвей власти и сбалансированность их полномочий могут быть достигнуты только в том случае, если полномочия одного органа уравновешиваются адекватными полномочиями другого<sup>1</sup>.

2. Систему органов государственной власти Московской области характеризует общность главных целей и задач, единство правовой основы их деятельности. Это помогает устанавливать необходимый баланс во взаимодействии органов государственной власти области, который обеспечивается в различных формах. Под формами взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти подразумеваются согласованные действия

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 4 (22 января). – Ст. 409.

названных субъектов в определенной области государственного управления, обусловленные конкретными целями и способами их достижения<sup>2</sup>.

Согласно части 2 комментируемой статьи нормативные правовые акты Губернатора Московской области, Правительства Московской области и иных исполнительных органов Московской области направляются для ознакомления и изучения в Московскую областную Думу в сроки, установленные законом Московской области. В частности, копии актов, подписанных Губернатором Московской области, Председателем Правительства Московской области направляются в Московскую областную Думу по межведомственной системе электронного документооборота не позднее 7 календарных дней со дня их регистрации<sup>3</sup>. Нормативные правовые акты, принятые Правительством Московской области, направляются в Московскую областную Думу в семидневный срок со дня их подписания<sup>4</sup>.

Взаимодействие Московской областной Думы с исполнительными органами власти происходит, в частности, в рамках планирования законотворческой деятельности. Московская областная Дума направляет Губернатору Московской области планы законопроектной работы. В указанном плане законопроектной работы Думы обязательно учитываются предложения Губернатора области. В формировании указанных предложений Губернатора участвуют члены Правительства Московской области, руководители исполнительных органов государственной власти, государственных органов, Территориального фонда обязательного медицин-

ского страхования Московской области. Такое планирование позволяет сосредоточить усилия на перспективных вопросах, более тщательно подходить к разработке проектов нормативных правовых актов, повышает ответственность за их выполнение.

Кроме того, Московская областная Дума направляет Губернатору проекты законов Московской области для получения заключений, поправок, замечаний и предложений. Такая форма взаимодействия позволяет обеспечить возможность Губернатору Московской области ознакомиться с проектами законов, сформулировать и оформить надлежащим образом по ним свое мнение.

3. Московская областная Дума вправе: обратиться к Губернатору Московской области, Правительству Московской области или в иные исполнительные органы Московской области с предложением о внесении изменений в принятые ими нормативные правовые акты либо об их отмене;

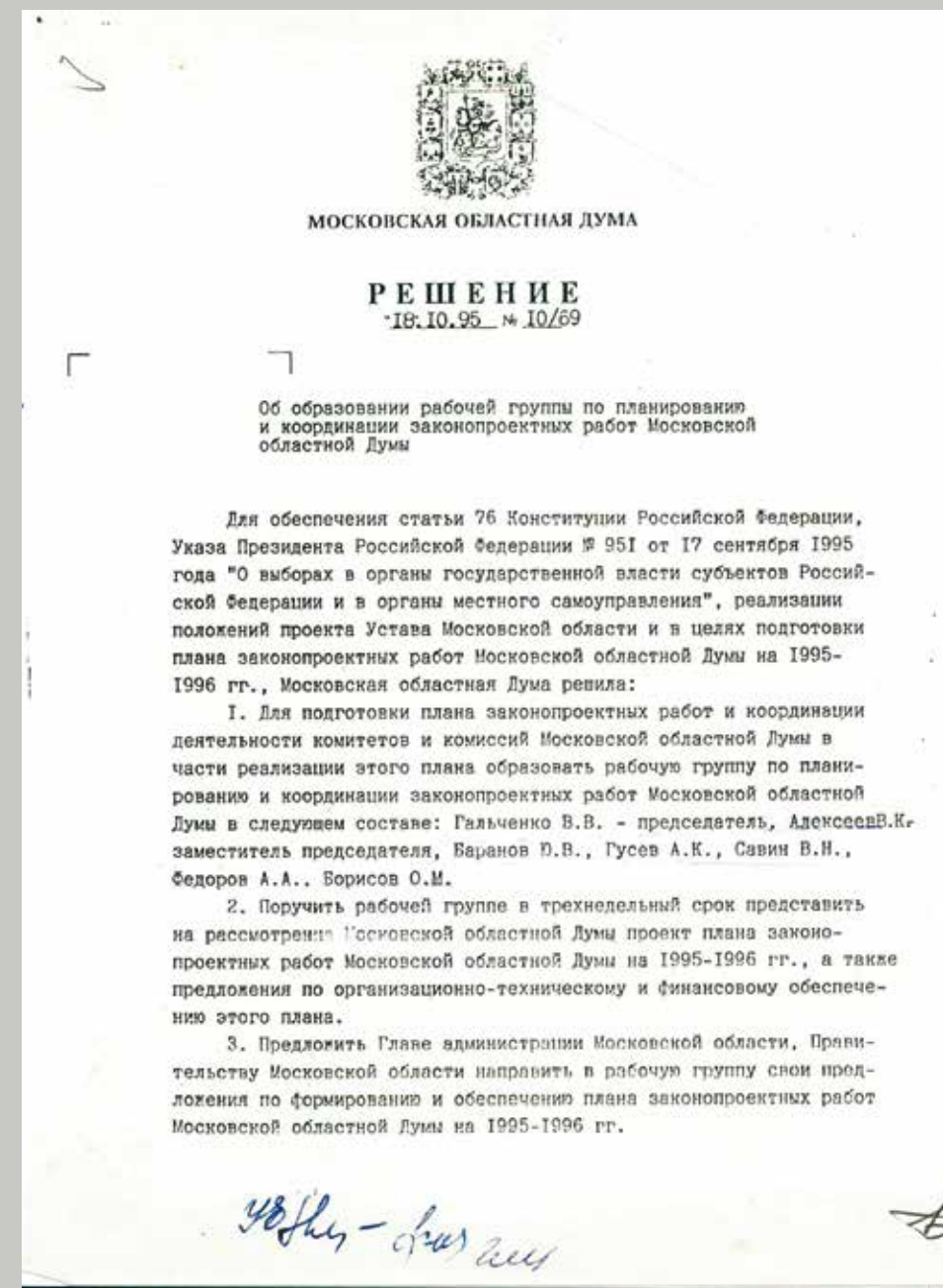
обжаловать указанные акты в судебном порядке или в порядке, установленном главой IX Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации указанных нормативных правовых актов.

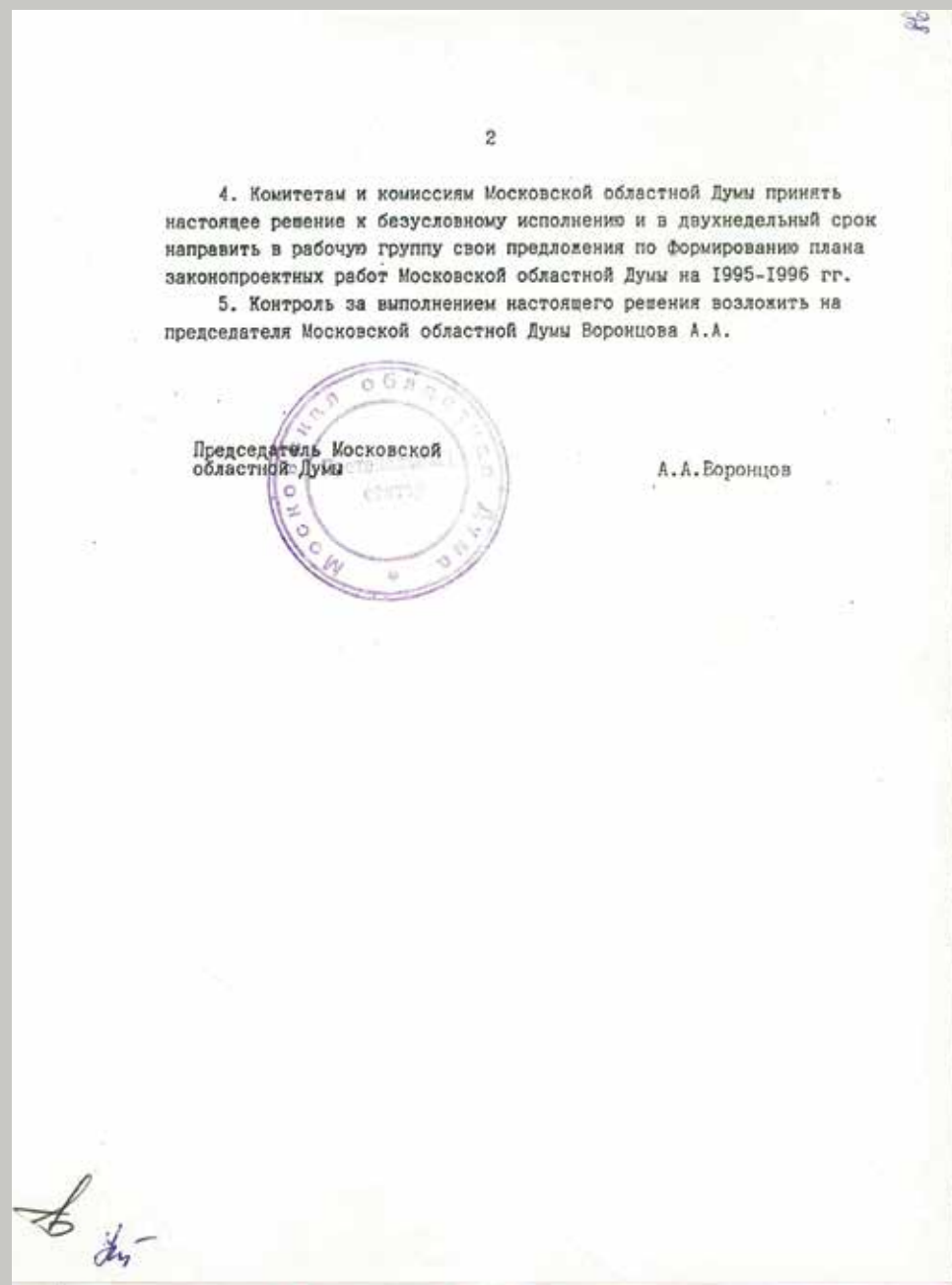
4. Губернатор Московской области вправе: обратиться в Московскую областную Думу с предложением о внесении изменений в постановление Московской областной Думы либо об их отмене;

<sup>2</sup> Попова Ю. Ю. Взаимодействие органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации как необходимое условие государственного строительства в регионах // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 8. – С. 28–30.

<sup>3</sup> Постановление Губернатора Московской области от 02.07.2003 № 150-ПГ «О Регламенте Правительства Московской области» // Информационный вестник Правительства Московской области. – 2003. – № 8 (1 августа).

<sup>4</sup> Закон Московской области № 230/2005-03 «О Правительстве Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2005. – № 215 (12 ноября).





обжаловать указанные постановления в судебном порядке.

Право высшего должностного лица Московской области, закрепленное в части 4 комментируемой статьи, распространяется только на постановления Московской областной Думы. Это не означает, что Губернатор Московской области не вправе обращаться с предложением о внесении изменений в законодательные акты Московской области. Отличие состоит в том, что право на обращение с предложением о внесении изменений в законодательные акты Московской области реализуется путем внесения в Московскую областную Думу законопроекта в порядке законодательной инициативы, который отличается от порядка рассмотрения указанных в части 4 комментируемой статьи предложений.

5. Частью 5 комментируемой статьи закреплено взаимное право депутатов Думы и представителей исполнительных органов Московской области присутствовать на проводимых ими заседаниях.

Установлено, что на заседаниях Московской областной Думы и ее органов вправе присутствовать представители исполнительных органов Московской области в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Московской области.

Официальную точку зрения по обсуждаемым на заседаниях Московской областной Думы вопросам высказывают Губернатор Московской области или по его поручению Председатель Правительства Московской области, или лицо, исполняющее его обязанности по поручению Губернатора Московской области, Вице-губернаторы, первый заместитель Председателя Правительства

Московской области, заместитель Председателя Правительства Московской области, постоянный представитель Губернатора Московской области в Московской областной Думе (далее – постоянный представитель) либо представитель Правового управления Губернатора Московской области, а также руководители исполнительных органов государственной власти, государственных органов.

Для участия в заседаниях Московской областной Думы постоянный представитель приглашает членов Правительства Московской области, руководителей исполнительных органов государственной власти, государственных органов, Территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области и самостоятельных подразделений Администрации Губернатора Московской области.

Члены Правительства Московской области имеют право присутствовать с правом совещательного голоса на заседаниях Московской областной Думы, комитетов Московской областной Думы, участвовать в обсуждении рассматриваемых на них вопросов.

По поручению Губернатора Московской области члены Правительства Московской области участвуют в работе согласительных комиссий, комиссий по проведению мониторинга законов Московской области, рабочих групп, создаваемых Московской областной Думой.

Члены Правительства Московской области, руководители исполнительных органов государственной власти, государственных органов, Территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области принимают участие в проведении «Часа Правительства Московской области» на заседании Думы и



выступают с информацией по существу поставленных вопросов<sup>5</sup>.

Соответственно, на заседаниях исполнительных органов Московской области вправе присутствовать депутаты Московской областной Думы либо по поручению Московской областной Думы или Председателя Московской областной Думы работники аппарата Московской областной Думы.

Такое взаимодействие способствует выработке совместных решений по особо значимым вопросам, обеспечивает возможность вести конструктивный диалог в процессе принятия решений.

6. Еще одной сферой взаимодействия является формирование исполнительных органов Московской области. Московская областная Дума по представлению Губернатора Московской области согласовывает назначения на должность отдельных должностных лиц Правительства Московской области, определенных Уставом Московской области, а также руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом.

В соответствии с Законом Московской области № 19/2000-ОЗ «О порядке согласования назначения на должности первого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области, Вице-губернатора Московской области – руководителя Администрации Губернатора Московской области, Вице-губернатора Московской области, первого заместителя Председателя Правительства Московской области, заместителя Председателя Правительства Московской области, заместителя Председателя Правительства Московской области – руководителя Главного

управления Московской области» Московская областная Дума в 20-дневный срок со дня получения предложения Губернатора Московской области выносит на свое заседание вопрос о согласовании назначения представленной Губернатором Московской области кандидатуры на должность. Обсуждение предложения Губернатора Московской области о согласовании назначения представленной кандидатуры на должность устанавливается Регламентом Московской областной Думы.

По кандидатуре, представленной для назначения на должность, проводится голосование. Согласованной для назначения на должность считается кандидатура, набравшая большинство голосов от установленного числа депутатов. Кандидатура, не набравшая требуемого количества голосов, считается несогласованной.

Постановление Московской областной Думы о согласовании назначения представленной кандидатуры на должность или решение о несогласовании назначения представленной кандидатуры на должность оформляется без дополнительного голосования и в 3-дневный срок после голосования направляется Губернатору Московской области. В случае если Московская областная Дума в 20-дневный срок не внесет на свое заседание вопрос о согласовании назначения кандидатуры на должность, представленная кандидатура считается согласованной.

Важная норма закреплена в абзаце 3 части 6 комментируемой статьи, в соответствии с которой Московская областная Дума вправе выразить недоверие Губернатору Московской области, первому Вице-губернатору Московской области – Председателю Правительства Московской области,

Вице-губернатору Московской области – руководителю Администрации Губернатора Московской области, Вице-губернаторам Московской области, иным должностным лицам Правительства Московской области, в назначении на должность которых Дума принимала участие. Такое решение оформляется постановлением Думы.

Принятие решения о недоверии должностным лицам Правительства Московской области влечет немедленное освобождение их от должности или иные последствия, установленные законом Московской области.

Следует отметить, что согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 18 января 1996 года № 2-П, не соответствует Конституции Российской Федерации право законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации выражать недоверие должностным лицам высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, если решение о недоверии понимается как основание для обязательного ухода в отставку соответствующих должностных лиц<sup>6</sup>.

7. Комментируемой статьей регулируются вопросы, связанные с разрешением споров между Московской областной Думой и Правительством Московской области. Предусматривается, что споры между высшими государственными органами Московской области по вопросам осуществления их полномочий разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, предусмотренными Конституцией Российской Федерации, Уставом Московской области и законом Московской

области, либо в судебном порядке. В частности, в соответствии с частью 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. В соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» рассмотрение дел по разрешению споров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, переданных на рассмотрение в Верховный Суд Российской Федерации Президентом Российской Федерации, в соответствии со статьей 85 Конституции Российской Федерации, относится к полномочиям Верховного Суда Российской Федерации.

8. В целях обеспечения согласительных процедур и для разрешения соответствующих разногласий органы публичной власти Московской области могут обращаться в Государственный Совет Российской Федерации – конституционный орган, формируемый главой государства в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений политики и приоритетных направлений социально-экономического развития.

<sup>5</sup> Постановление Губернатора Московской области от 02.07.2003 № 150-ПГ «О Регламенте Правительства Московской области» // Информационный вестник Правительства Московской области. – 2003. – № 8 (1 августа).

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 4 (22 января). – Ст. 409.

## Глава 4. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ПРЕДМЕТАМ ВЕДЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПО ПРЕДМЕТАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПО ПРЕДМЕТАМ ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Статья 23. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ПРЕДМЕТАМ ВЕДЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Полномочия, осуществляемые органами государственной власти Московской области по предметам ведения субъектов Российской Федерации, определяются настоящим Уставом, законами Московской области и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Московской области.
2. Полномочия органов государственной власти Московской области по предметам ведения субъектов Российской Федерации осуществляются органами государственной власти Московской области за счет средств бюджета Московской области (за исключением субвенций из федерального бюджета).
3. Органы государственной власти Московской области в соответствии с Конституцией Российской Федерации самостоятельно осуществляют следующие полномочия по предметам ведения субъектов Российской Федерации:
  - 1) принятие Устава Московской области, законов Московской области, иных нормативных правовых актов Московской области и внесение в них поправок, изменений;
  - 2) определение административно-территориального устройства Московской области;
  - 3) установление системы органов государственной власти Московской области, их формирование, определение порядков их организации и деятельности;

- 4) заключение договоров (соглашений) с иными субъектами Российской Федерации;
- 5) установление официальных символов Московской области, учреждение иной символики Московской области, определение условий и порядка их использования;
- 6) учреждение наград Московской области и установление порядка награждения ими, учреждение почетных званий Московской области и установление порядка их присвоения, учреждение премий Московской области и установление порядка их присуждения;
- 7) определение приоритетных направлений социально-экономического развития Московской области;
- 8) правовое регулирование отношений, связанных с государственной гражданской службой Московской области;
- 9) иные полномочия, не отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

#### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 23

В соответствии с частью 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации государственная власть в России осуществляется на основе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

После 1991 года разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации строилось на основе Федеративных договоров от 31 марта 1992 года, в том числе Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации<sup>1</sup>. Поскольку позже принятая Конституция Российской Федерации установила приоритет в отношении данного Договора, его положения действуют в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

Статьями 71–73 Конституции Российской Федерации были установлены три группы сфер общественных отношений (предметов ведения), регулирование которых отнесено: к компетенции Российской Федерации, к совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и к сфере исключительной компетенции субъекта Российской Федерации.

Московская область обладает всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения. Такой широкий способ определения исключительной компетенции субъекта направлен на активизацию инициативы регионов, укрепление их самостоятельности.

В части 3 комментируемой статьи Устава приведены 8 полномочий органов государственной власти Московской области по предметам исключительного ведения субъекта Российской Федерации: это вопросы административно-территориального

<sup>1</sup> Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» // Федеративный договор : Документы. Комментарий. – М., 1994.

устройства, установления системы органов государственной власти, определения приоритетных направлений социально-экономического развития региона и так далее. В частности, Московская область самостоятельно разрабатывает и утверждает свой Устав, при этом его согласование со стороны федеральных органов власти не требуется (подробнее см. комментарий к статьям 18, 61, 62 Устава).

В соответствии с частью 1 статьи 41 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) по вопросам, которые находятся в ведении субъектов Российской Федерации, принимаются региональные законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Так, например, в рамках исключительной компетенции субъекта Российской Федерации принят Закон Московской области № 11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области»<sup>2</sup>, устанавливающий административно-территориальное устройство Московской области, его принципы и порядок изменения. В целях упорядочивания административно-территориальных и территориальных единиц Московской области Постановлением Губернатора Московской области от 15 июля 2020 года № 329-ПГ<sup>3</sup> утверждены Учетные данные административно-территориальных и территориальных единиц Московской области (подробнее см. комментарий к статье 4 Устава).

Вместе с тем перечень исключительных полномочий не является закрытым, так как согласно части 1 статьи 41 Федерального закона № 414-ФЗ

иные, не перечисленные в этом списке, полномочия могут быть определены в областных законах и принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актах Московской области. В частности, в рамках исключительного ведения субъекта Российской Федерации принят Закон Московской области № 161/2017-ОЗ «О праздничных днях и памятных датах Московской области»<sup>4</sup>, который устанавливает праздничные дни и памятные даты Московской области в целях формирования уважительного отношения к историческим традициям, героическим подвигам старшего поколения (подробнее см. комментарий к статье 5 Устава).

При этом частью 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации установлено, что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом Московской области, изданным по вопросам, предусмотренным комментируемой статьей Устава, действует нормативный правовой акт Московской области.

Таким образом, собственная система законодательства, регулирующая вопросы, отнесенные к ведению субъекта Российской Федерации, является важнейшим элементом конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации. Осуществление полномочий органов государственной власти Московской области по предметам ведения субъектов Российской Федерации за счет средств бюджета Московской области обеспечивает независимость региона в принятии решений о формировании органов государственной власти, наделении их полномочиями, а также в обеспечении социально-экономической и иной деятельности.

<sup>2</sup> Закон Московской области № 11/2013-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2013. – № 24 (12 февраля).

<sup>3</sup> Постановление Губернатора Московской области от 15.07.2020 № 329-ПГ // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2020. – № 142 (4 августа).

<sup>4</sup> Закон Московской области № 161/2017-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2017. – № 195 (17 октября).

## Статья 24. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ПРЕДМЕТАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Полномочия, осуществляемые органами государственной власти Московской области по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами Московской области.

2. Полномочия органов государственной власти Московской области по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации осуществляются ими за счет средств бюджета Московской области (за исключением субвенций из федерального бюджета), а в случаях, установленных федеральными законами, могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

3. До принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не урегулированным федеральными законами, законами Московской области могут устанавливаться полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета Московской области (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

4. По вопросам, отнесенным федеральным законом к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), органы государственной власти Московской области принимают законы и иные нормативные правовые акты Московской области, в том числе государственные программы Московской области, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 24

Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации установлены Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный за-

кон № 414-ФЗ). В статье 44 данного Федерального закона определен перечень полномочий в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Список является закрытым и содержит 170 пунктов, которые детализируют 15 основополагающих направлений деятельности органов власти по вопросам со-

вместного ведения, закрепленных в статье 72 Конституции Российской Федерации (разграничение государственной собственности; природопользование; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, молодежной политики; координация вопросов здравоохранения; установление общих принципов налогообложения и сборов; адвокатура и нотариат и прочее).

Часть 1 комментируемой статьи Устава не содержит списка полномочий органов государственной власти Московской области по предметам совместного ведения. Повторяя содержание части 2 статьи 41 Федерального закона № 414-ФЗ, она гласит о том, что полномочия, осуществляемые органами государственной власти Московской области по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами Московской области. При этом последние не должны противоречить федеральному законодательству, а при возникновении противоречия всегда применяется принцип приоритета федерального закона в соответствии с частью 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации. Кроме того, по вопросам, отнесенным к совместному ведению, органы государственной власти Московской области принимают и иные нормативные правовые акты, в том числе государственные программы, в соответствии с БК РФ.

Финансирование полномочий органов государственной власти Московской области по пред-

метам совместного ведения осуществляется за счет средств бюджета Московской области, исключая субвенции из федерального бюджета, представляющие собой межбюджетные трансферты, выделяемые бюджетам субъектов Российской Федерации для финансового обеспечения переданных полномочий (см. комментарий к статье 25 Устава). Кроме того, осуществление полномочий по предметам совместного ведения может дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Особенности финансового обеспечения указанных полномочий за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации устанавливаются федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования. В частности, такие субвенции могут предоставляться из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования. В соответствии со статьей 133.2 БК РФ под субвенциями бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам территориальных фондов в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования<sup>1</sup>. Статьей 27 Федерального закона об обязательном медицинском страховании<sup>2</sup> установлено, что данные субвенции носят целевой характер и не могут быть использованы

на другие цели. Для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования на территории Московской области создан Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Московской области<sup>3</sup>, имеющий свой самостоятельный бюджет<sup>4</sup>.

Частью 3 комментируемой статьи Устава установлено, что до принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, правовое регулирование может осуществляться законами Московской области. Такими законами устанавливаются полномочия органов государственной власти субъекта по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета Московской области (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Однако после принятия соответствующего федерального закона такие законы Московской области должны быть приведены в соответствие с принятым федеральным законом.

В частности, вопрос о разграничении полномочий органов государственной власти часто возникает в области законодательства об административных правонарушениях. Предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях детализированы в части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В частности, к ведению субъектов Российской Феде-

рации отнесено: установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления; определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. Иначе говоря Московская область вправе установить административную ответственность за нарушение тех правил и норм, которые предусмотрены ее нормативными правовыми актами, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, путем указания в диспозиции нормы конкретных противоправных действий, исключающих совпадение признаков объективной стороны состава административного правонарушения, установленного законом субъекта Российской Федерации, с признаками объективной стороны состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена КоАП РФ. Иными словами, Московская область при отсутствии федерального регулирования вправе принимать собственные законы в области административных правонарушений<sup>5</sup>.

Однако региональный законодатель, устанавливая административную ответственность за те или иные деяния, не вправе вторгаться в сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации,

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 № 462 // Сборник законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 20 (14 мая). – Ст. 2559.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ // Сборник законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 49 (6 декабря). – Ст. 6422.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Московской области от 18.05.2011 № 456/18 // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2011. – № 90 (25 мая).

<sup>4</sup> Закон Московской области № 214/2022-03 // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2022. – № 228 (6 декабря).

<sup>5</sup> Закон Московской области № 37/2016-03 // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2016. – № 91 (24 мая).

а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального закона, и обязан соблюдать общие требования, предъявляемые к установлению административной ответственности и производству по административным делам<sup>6</sup>.

Так, например, в связи с тем, что федеральным законодательством не предусмотрен такой вид регионального контроля, как контроль за

приемом на работу граждан в пределах установленной квоты, испытывающих трудности в поиске работы, Законом Московской области № 9/2023-ОЗ<sup>7</sup> в Кодекс Московской области об административных правонарушениях<sup>8</sup> были внесены изменения, исключающие из него положения об ответственности за нарушение порядка квотирования рабочих мест.

## Статья 25. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПОЛНОМОЧИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРЕДМЕТАМ ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, А ТАКЖЕ ПОЛНОМОЧИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРЕДМЕТАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти Московской области по предметам ведения Российской Федерации и (или) по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, а также соглашениями.

2. Органы государственной власти Московской области осуществляют переданные полномочия Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета, за исключением случаев, указанных в федеральном законе.

Органы государственной власти Московской области имеют право дополнительно использовать собственное имущество (материальные ресурсы, финансовые средства) для осуществления переданных полномочий Российской Федерации в порядке, установленном законом Московской области.

3. Органы государственной власти Московской области вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не переданных им, с осуществлением расходов за счет средств бюджета Московской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Московской области на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами.

Органы государственной власти Московской области вправе устанавливать за счет средств бюджета Московской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Московской области на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами Московской области критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Финансовое обеспечение полномочий, предусмотренное настоящей частью, не является обязанностью Московской области и осуществляется при наличии возможности.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 25

В установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами пределах федеральные органы власти могут делегировать часть своих полномочий субъектам Российской Федерации и наоборот. Федеральными законами, а (в предусмотренных ими случаях) также норма-

<sup>6</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 г. № 145-0 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 49 (7 декабря). – Ст. 6102.

<sup>7</sup> Закон Московской области № 9/2023-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2023. – № 26 (13 февраля).

<sup>8</sup> Закон Московской области № 37/2016-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2016. – № 91 (24 мая).

тивными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации определяются полномочия, переданные для осуществления органам государственной власти Московской области по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти Московской области могут передавать им осуществление части своих полномочий. Соглашения в соответствии со статьей 51 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Соглашением определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансового обеспечения, порядок осуществления контроля за осуществлением части полномочий, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения. Например, Министерством экономического развития Российской Федерации заключен ряд соглашений с Правительством Московской области<sup>1</sup> о передаче полномочий по

управлению особыми экономическими зонами Правительству Московской области на основании Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Основной формой финансового обеспечения переданных полномочий являются субвенции из федерального бюджета – межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации в установленном порядке (статья 133 БК РФ). Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета распределяются между субъектами Российской Федерации по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, а также другим показателям с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в субъектах Российской Федерации. В частности, Правила, устанавливающие порядок формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов

<sup>1</sup> «Соглашение о передаче полномочий по управлению особой экономической зоной Правительству Московской области» (Заключено в г. Москве 27 января 2021 № С-10-СГ/Д14), «Соглашение о передаче полномочий по управлению особой экономической зоной Правительству Московской области» (заключено в г. Москве 5 сентября 2016 г. № С-640-АЦ/Д14), «Соглашение о передаче полномочий по управлению особой экономической зоной Правительству Московской области» (заключено в г. Москве 5 сентября 2016 г. № С-639-АЦ/Д14) и др.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30 (25 июля) – Ч. II. – Ст. 3127.

Российской Федерации определены Правительством Российской Федерации<sup>3</sup>. Что касается финансирования переданных полномочий по государственному контролю качества образования, лицензированию образовательной деятельности и государственной аккредитации образовательных учреждений, то общий размер субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий определяется на основании Методики, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 года № 1116<sup>4</sup>.

Субвенции зачисляются в бюджет субъекта Российской Федерации и расходуются в порядке, установленном федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. Все выделяемые средства на осуществление переданных полномочий носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели. Направление средств бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением), может быть признано нецелевым использованием бюджетных средств с последствиями, указанными в статье 306.4 БК РФ. Федеральные органы исполнительной власти также осуществляют контроль за эффективностью и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 27.03.2013 № 275 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 13 (1 апреля). – Ст. 1576.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2010 № 1116 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1 (3 января). – Ст. 234.

<sup>5</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 03.07.2018 № 780 // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 28 (9 июля). – Ст. 4240.

Таким образом, общий объем субвенций, предоставляемых Московской области из федерального бюджета, определяется с учетом затрат на организацию осуществления переданных полномочий. Органы государственной власти региона несут ответственность за осуществление переданных полномочий в пределах предоставленных субвенций.

Исключением из рассматриваемого правила предоставления субвенций из федерального бюджета являются случаи, предусмотренные в федеральном законе. Так, частью 7 статьи 42 Федерального закона № 414-ФЗ установлено, что субвенции не предоставляются, если переданные полномочия не предусматривают:

необходимость создания новых органов государственной власти, государственных учреждений субъекта и государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации, осуществления дополнительных бюджетных инвестиций, платежей из бюджета субъекта Российской Федерации гражданам и юридическим лицам, увеличения штатной численности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации.

Также субвенции не будут предоставлены, если по результатам расчета объема субвенций по методике, утверждаемой Правительством Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, субвенции не требуются.

Вместе с тем органы государственной власти Московской области имеют право дополнительно использовать собственное имущество для осу-

ществления переданных полномочий Российской Федерации в соответствии с утвержденным порядком использования материальных ресурсов и финансовых средств Московской области. При наличии финансовых возможностей органы государственной власти Московской области могут за счет средств бюджета Московской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Московской области на осуществление целевых расходов):

участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не переданных им, если это участие предусмотрено федеральными законами;

устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами Московской области критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Отнесение вопросов социальной защиты, включая социальное обеспечение, к совместно ведению Российской Федерации и ее субъектов означает право Московской области по установлению дополнительных мер социальной поддержки помимо тех, которые предусмотрены федеральным законодательством, с принятием обязательств по их финансированию за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. В Подмосковье принят ряд законов, направленных на реализацию этого права региона, с целью дополнительной поддержки нуждающихся граждан, как то: Закон о мерах социальной поддержки семьи и детей<sup>6</sup>, Закон о социальной поддержке отдельных категорий граждан<sup>7</sup>, Закон о бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям<sup>8</sup>, Закон о государственной социальной и экстренной социальной помощи<sup>9</sup> и ряд других. Во исполнение данных Законов приняты подзаконные акты, устанавливающие порядок предоставления поддержки, а также утверждена государственная программа Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2023–2027 годы<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Закон Московской области № 1/2006-03 // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2006. – № 7 (18 января).

<sup>7</sup> Закон Московской области № 36/2006-03 // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2006. – № 56 (1 апреля).

<sup>8</sup> Закон Московской области № 73/2011-03 // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2011. – № 98 (4 июня).

<sup>9</sup> Закон Московской области № 189/2013-03 // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2014. – № 6 (17 января).

<sup>10</sup> Постановление Правительства Московской области № 1065/35 // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2023. – № 13 (25 января).

## Глава 5. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

### Статья 26. МОСКОВСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА КАК ОРГАН ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Московская областная Дума является представительным и единственным законодательным органом государственной власти Московской области.

2. Московская областная Дума является постоянно действующим органом государственной власти Московской области.

3. Московская областная Дума состоит из 50 депутатов, избираемых населением области на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. 25 депутатов Московской областной Думы избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты Московской областной Думы, выдвинутые избирательными объединениями. 25 депутатов Московской областной Думы избираются по одномандатным избирательным округам.

Срок полномочий депутатов Московской областной Думы одного созыва составляет пять лет.

4. Московская областная Дума является правомочной, если в ее состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов Московской областной Думы.

5. Структуру Московской областной Думы составляют Председатель Московской областной Думы, первые заместители Председателя Московской областной Думы, заместители Председателя Московской областной Думы, постоянные органы Московской областной Думы, фракции в Московской областной Думе, аппарат Московской областной Думы.

Московская областная Дума самостоятельно устанавливает число первых заместителей Председателя Московской областной Думы, заместителей Председателя Московской областной Думы, а также число и наименование постоянных органов Московской областной Думы, определяет их состав и функции.

6. Московская областная Дума самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности.

Московская областная Дума имеет печать с воспроизведением герба Московской области.

7. Расходы на обеспечение деятельности Московской областной Думы предусматриваются в бюджете Московской области отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

8. Управление и распоряжение Московской областной Думой или отдельными депутатами Московской областной Думы (группами депутатов Московской областной Думы) средствами бюджета Московской области в какой бы то ни было форме в процессе исполнения бюджета Московской области не допускаются, за исключением средств на обеспечение деятельности Московской областной Думы или депутатов Московской областной Думы.

## КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 26

1. В Российской империи представительные функции действующей в настоящее время Московской областной Думы выполняли: в Московской губернии – Московское губернское земское собрание, в уездах – уездные земские собрания.

В советский период в Московской губернии, существовавшей до 1929 года, высшим органом власти являлся губернский съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. С образованием в 1929 году Московской области высшим органом власти в ней стал областной съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Принятая в 1936 году новая Конституция СССР установила, что органами государственной власти в областях являются областные Советы депутатов трудящихся. Московский областной Совет депутатов трудящихся, впервые избранный на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования в конце 1939 года, начал функционировать в начале 1940 года. С принятием в 1977 году очередной Конституции СССР Советы депутатов трудящихся были повсеместно переименованы в Советы народных депутатов. Соответственно в Московской области действовал Московский областной Совет народных депутатов, деятельность которого продолжалась до 1993 года.

Формирование в декабре 1993 года Московской областной Думы – законодательного (представительного) органа власти Московской области – началось в уникальных и сложных исторических условиях, и большую роль в этом процессе сыграл малый Совет Московского областного Совета на-

родных депутатов (далее – малый Совет), который стал в некотором смысле прообразом Московской областной Думы. Именно малый Совет создал «технология» работы Думы, в частности, сформулировал и принял ряд нормативных актов, которые позже стали основой для Регламента Думы и решения многих организационно-правовых задач.

Малый Совет был избран решением Московского областного Совета народных депутатов (далее – Мособлсовет) от 16 января 1992 года № 15/7, в состав которого входило 67 человек, включая председателя Мособлсовета и его заместителя<sup>1</sup>. Малый Совет осуществлял полномочия Мособлсовета в период между его сессиями, был ответственен перед Мособлсоветом и подотчетен ему. Порядок работы малого Совета определялся Регламентом Мособлсовета, утвержденным решением Мособлсовета от 3 ноября 1992 года № 24/10<sup>2</sup>. Деятельность малого Совета строилась на основе квартального и годового планов. На каждом заседании малый Совет принимал повестку дня и порядок работы, проводил совместные заседания с малыми советами других Советов и так далее.

После прекращения деятельности Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации на основании Указа Президента России от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»<sup>3</sup>, малым Советом был подготовлен проект указа Президента Российской Федерации, в соответствии с которым выборы в законодательный орган Московской области долж-



Рассмотрев и обсудив проект изменений и дополнений во Временный регламент Московского областного Совета народных депутатов, разработанный постоянной комиссией по вопросам самоуправления, работы Советов, их исполнительных органов и совершенствования организации управления, руководствуясь Законом Российской Федерации "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации", Московский областной Совет народных депутатов решил:

1. Утвердить Регламент Московского областного Совета народных депутатов (прилагается).

2. Председателю Мособлсовета А.А.Полякову в месячный срок издать распоряжения по следующим вопросам:

2.1. О порядке рассмотрения и учета предложений и замечаний депутатов, высказанных на сессии (заседании малого Совета) или переданных в секретариат сессии (заседания малого Совета) в письменной форме в связи с прекращением прений (ст.15 п.12 Регламента),

2.2. О разработке и утверждении Положений о постоянных комиссиях и комитетах Мособлсовета (ст.41 Регламента).

<sup>1</sup> Решение Московского областного Совета народных депутатов от 16.01.1992 № 15/7 «Об избрании малого Совета Московского областного Совета народных депутатов 21 созыва» (утр. силу).

<sup>2</sup> Решение Московского областного Совета народных депутатов от 03.11.1992 № 24/10 «О Регламенте Московского областного Совета народных депутатов» (утр. силу).

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» (утр. силу).



2.3. О порядке компенсации расходов предприятиям в связи с осуществлением депутатской деятельности их работниками (ст.93 Регламента).

2.4. Совместно с Главой администрации Московской области:

- О разделении функций по организационно-техническому обеспечению сессий (заседаний малого Совета) между аппаратом Мособлсовета и Управлением делами Администрации Московской области (ст.5 Регламента);

- О порядке предоставления допусков депутатам Мособлсовета к работе с секретными документами (ст.85 Регламента).

3. Председателю Московского областного Совета А.А.Полякову своевременно оформлять распоряжения "Об изменении состава малого Совета" по мере поступления письменных заявлений от членов малого Совета об их временном выходе из состава малого Совета (ст.60 п.7 Регламента).

4. Комиссии по вопросам самоуправления, работы Советов, их исполнительных органов и совершенствования организации управления (Г.С.Евтушенко) до 1 декабря 1992 г. разработать и внести на утверждение малого Совета Положение "О помощниках народных депутатов Мособлсовета" (ст.90 Регламента).

5. Признать утратившими силу решения Мособлсовета от 12.11.90 № 13/2 "О Временном регламенте Московского областного Совета народных депутатов" и от 10.12.91 № 44/6 "О Временном регламенте Московского областного Совета народных депутатов".

6. Контроль за выполнением настоящего решения возложить на постоянную комиссию по вопросам самоуправления, работы Советов, их исполнительных органов и совершенствования организации управления (Г.С.Евтушенко).



А.А.Поляков

ны были состояться 12 декабря 1993 года одновременно с проведением всенародного голосования по новой Конституции Российской Федерации. В этом же проекте указа устанавливались нормы и процедуры, регламентировавшие порядок выборов, определялись статус Московской областной Думы и основы местного самоуправления. Подготовленный проект указа разрабатывался в соответствии с положениями новой Конституции Российской Федерации<sup>4</sup>.

Председатель Мособлсовета В.Н. Клименко обратился с данным проектом к Президенту Российской Федерации. С обращением к Президенту России о проведении выборов в Московскую городскую Думу 12 декабря 1993 года и утверждении системы органов государственной власти г. Москвы обратился и мэр Москвы Ю.М. Лужков.

Поддержав представленные В.Н. Клименко и Ю.М. Лужковым обращения, Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин издал Указ от 24 октября 1993 года № 1738 «О поддержке мер Правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области»<sup>5</sup>, которым были одобрены основные принципы формирования и организации работы представительного органа государственной власти г. Москвы и Московской области. В том числе одобрены Положение о выборах в Московскую областную Думу 12 декабря 1993 года, Временное положение о Московской областной Думе, а также Временное положение о

местном государственном управлении и местном самоуправлении в Московской области.

10 ноября 1993 года малый Совет утвердил положение «О выборах в Московскую областную Думу 12 декабря 1993 года»<sup>6</sup>, согласно которому первый созыв областной Думы формировался из 50 депутатов, число которых было почти в десять раз меньше, чем число депутатов Мособлсовета.

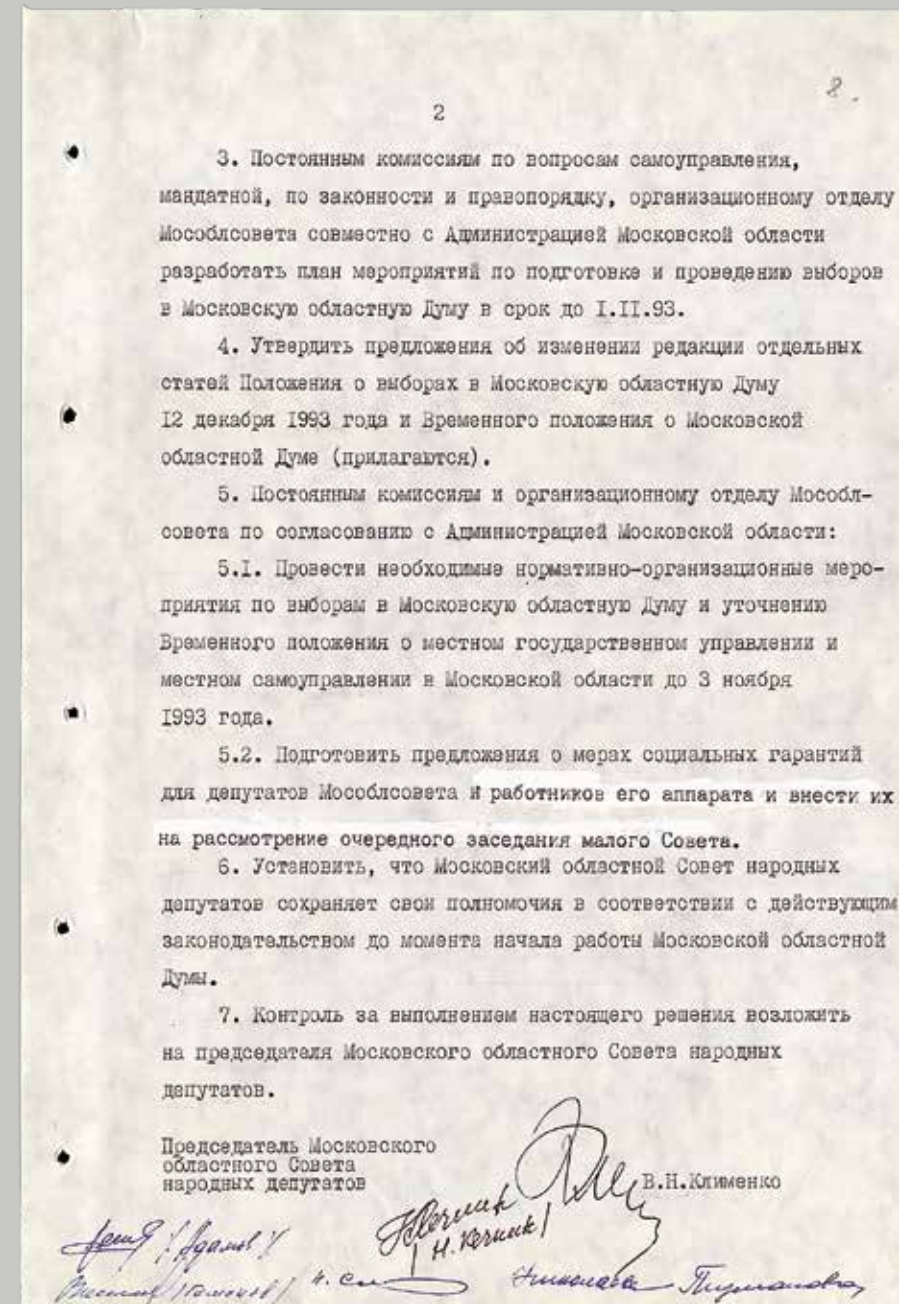
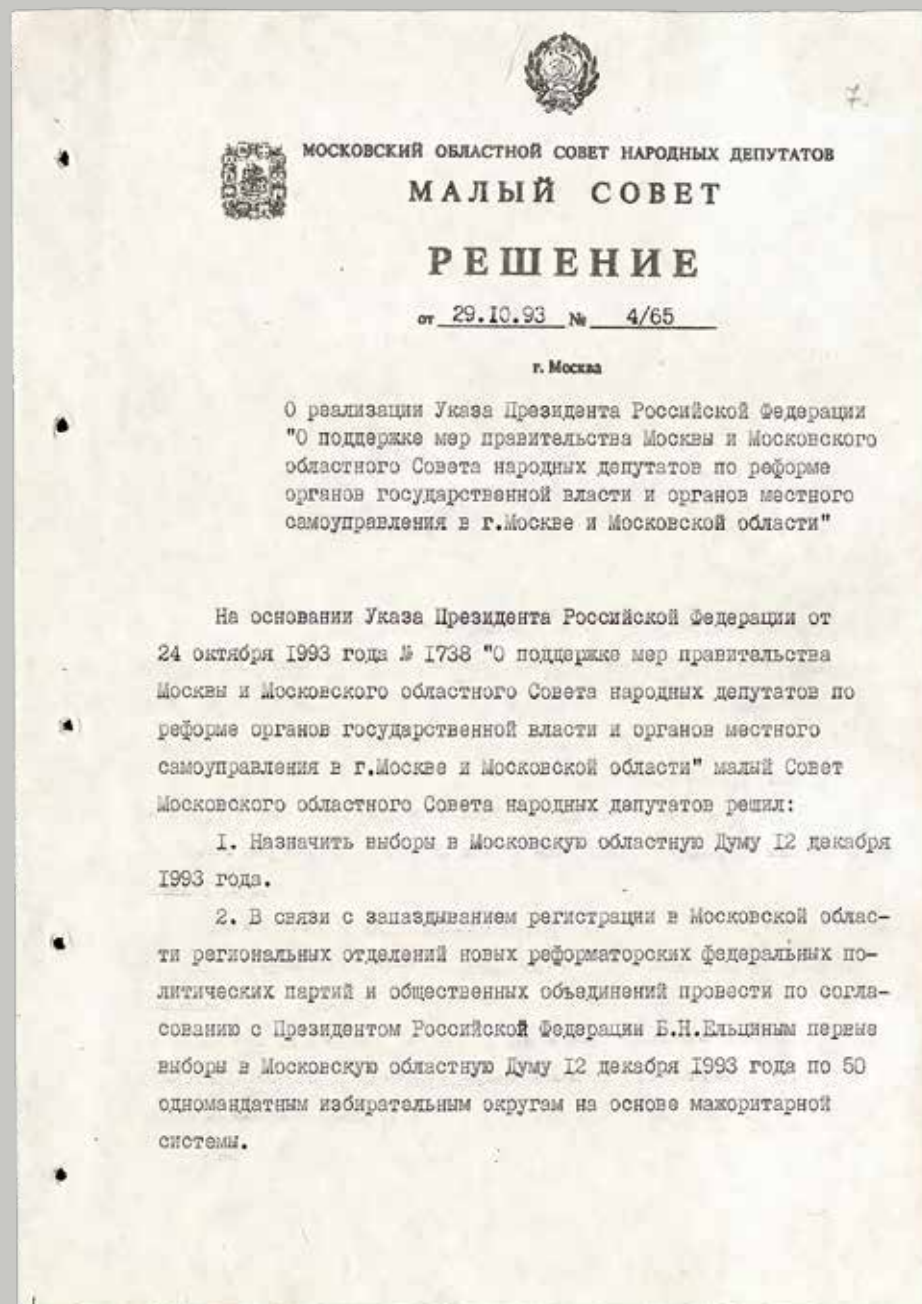
12 декабря 1993 года одновременно с проведением всенародного голосования по новой Конституции России, по которой учреждалась Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации (далее также Государственная Дума), и с выборами в Государственную Думу состоялись выборы первого созыва Московской областной Думы – в законодательный (представительный) орган Московской области. Выборы проводились по 50 одномандатным избирательным округам на основе мажоритарной системы голосования. Срок полномочий депутатов Думы составлял два года, а в 1995 году полномочия были продлены еще на два года.

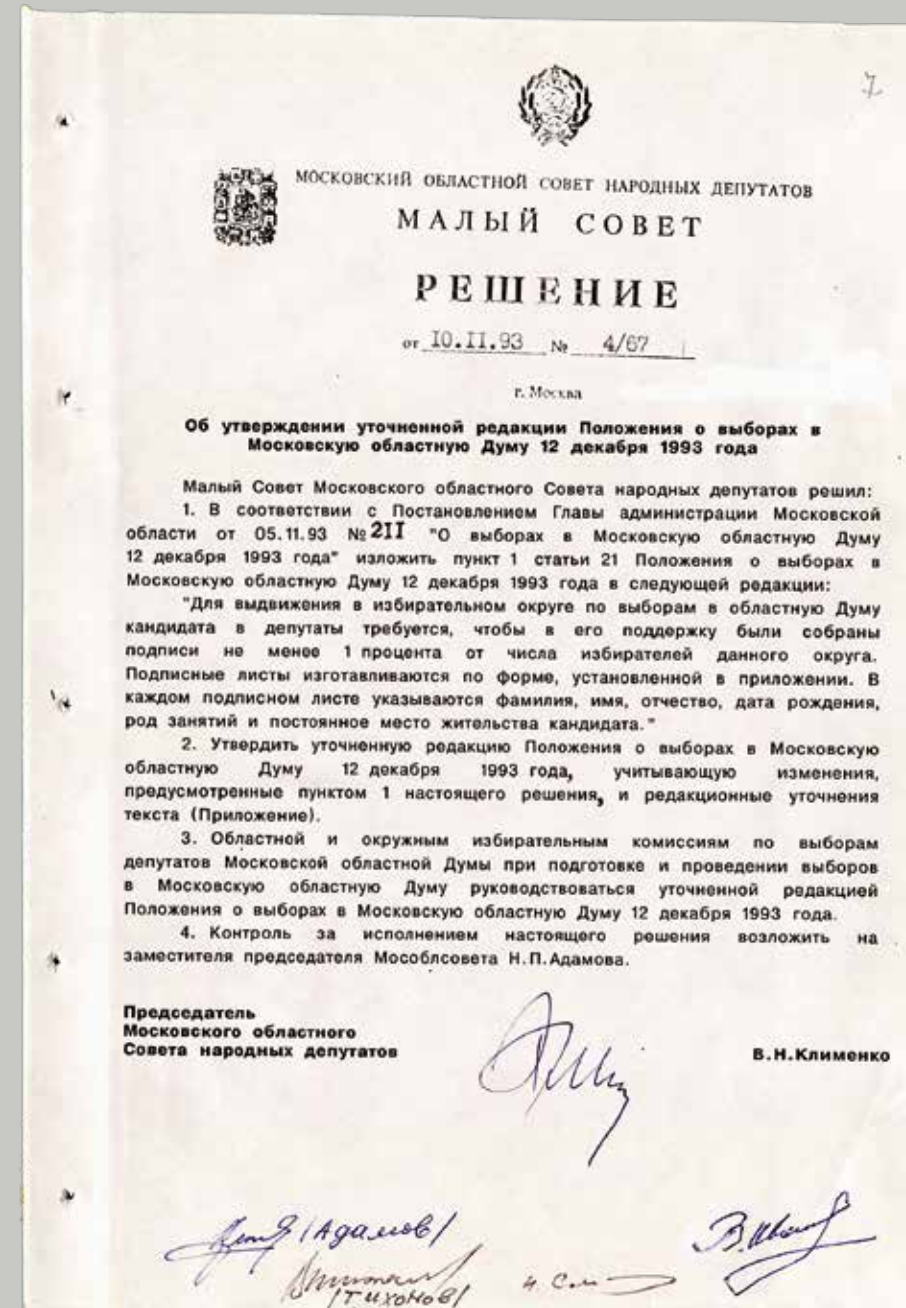
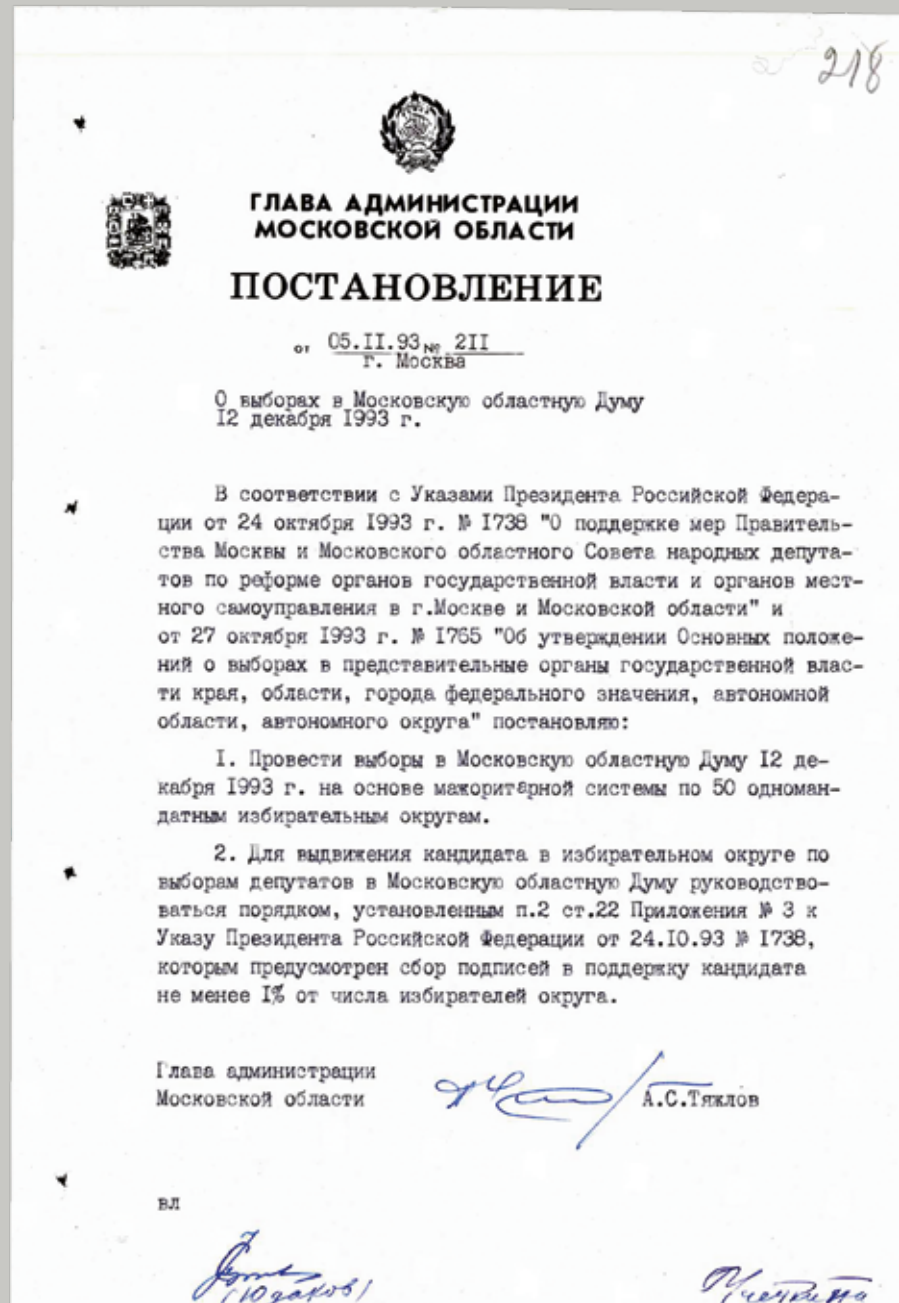
В состав Московской областной Думы было избрано 35 мужчин и 15 женщин. 14 депутатов первого созыва Московской областной Думы были до этого членами Мособлсовета. Первым Председателем Московской областной Думы был избран Алексей Алексеевич Воронцов, работавший с 1982 года в Исполкоме Мособлсовета. Так начиналось формирование профессионального областного парламента, работающего на постоянной основе и решающего актуальные проблемы, стоящие перед областью.

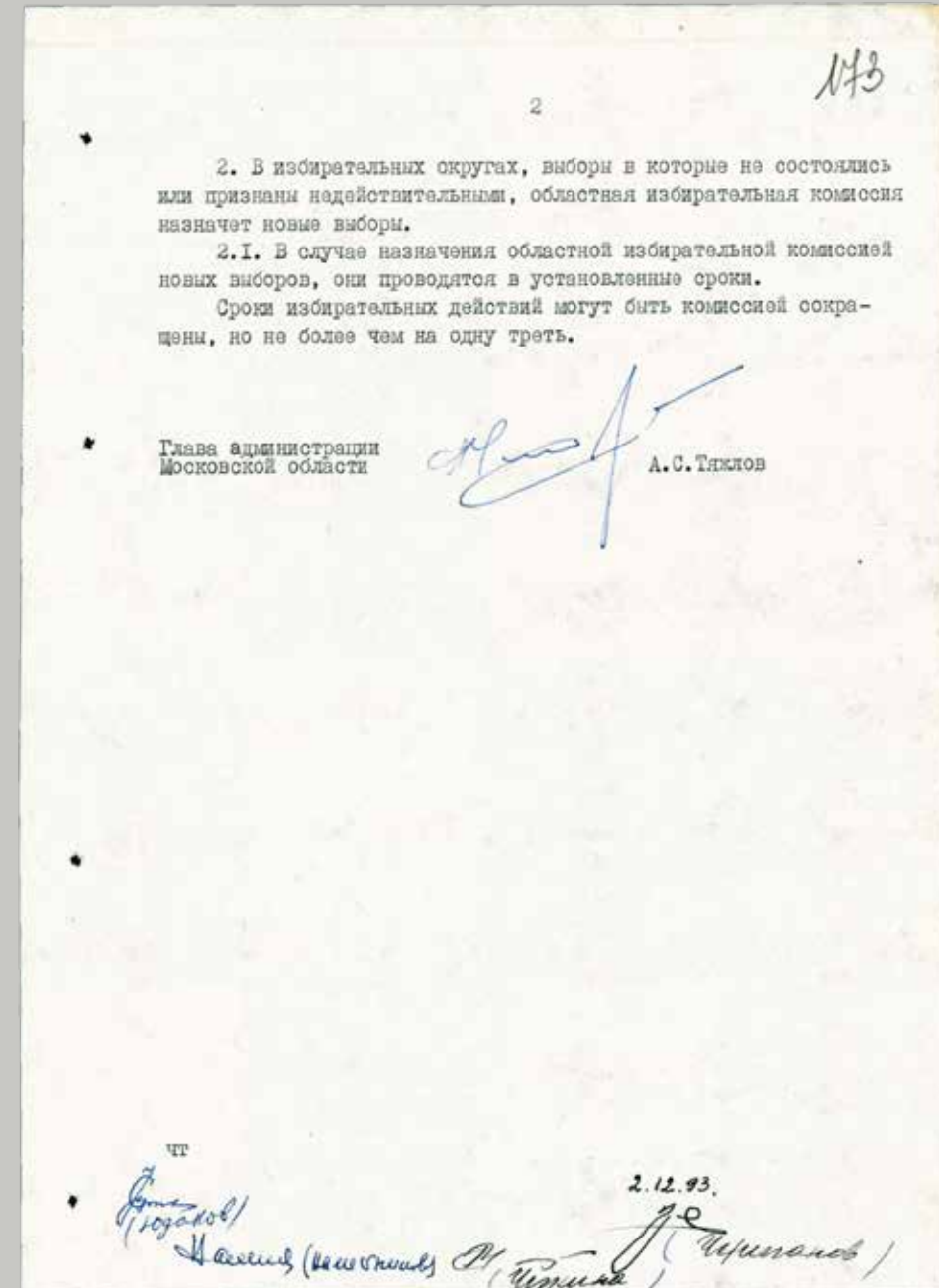
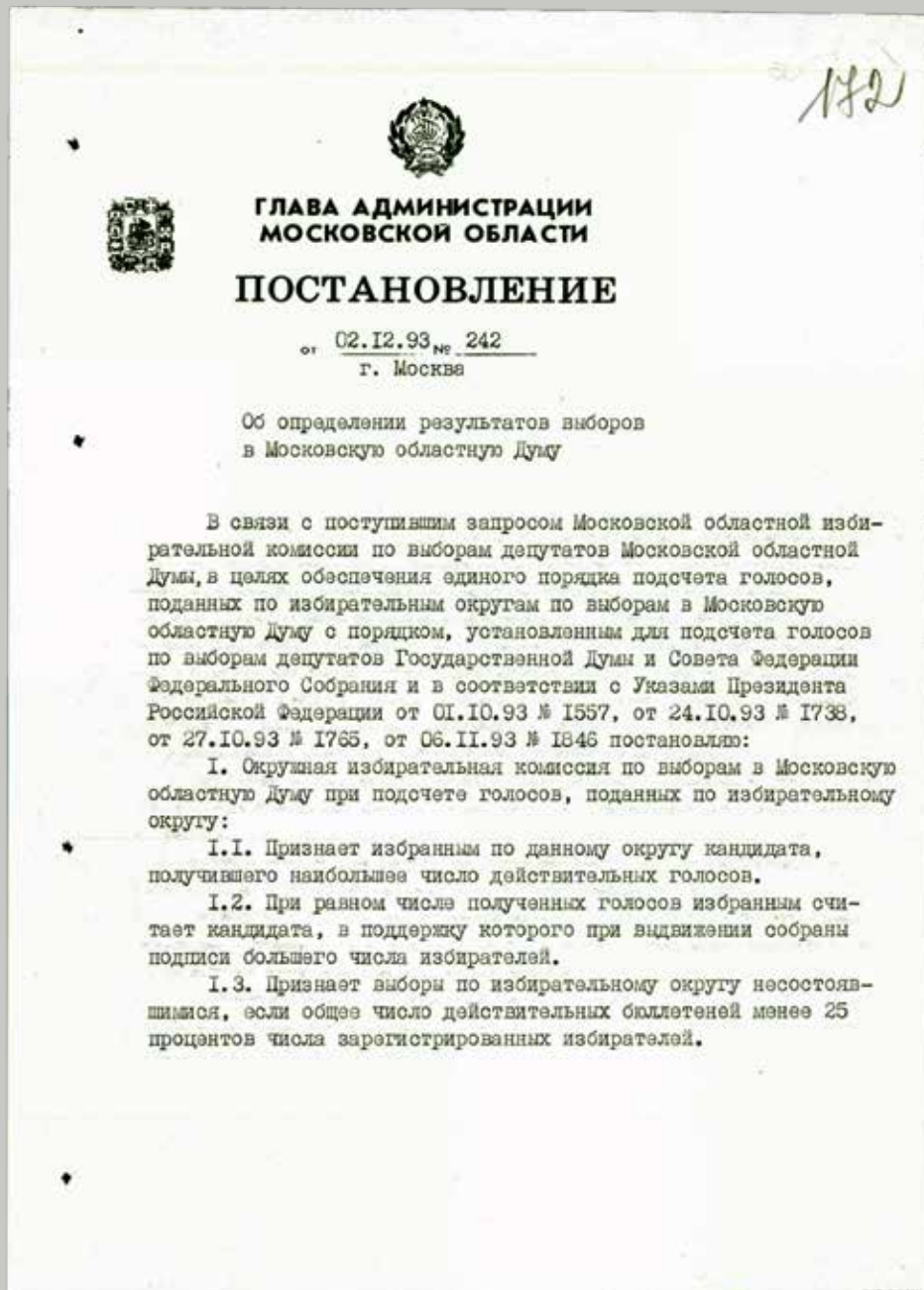
<sup>4</sup> Московская областная Дума: 20 лет на службе Подмоскovie. В 2 частях. – Московская область : Издательство «Подмосковье», 2013. – Ч. 1. – С. 85.

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 24.10.1993 № 1738 «О поддержке мер Правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области» (утр. силу).

<sup>6</sup> Указ Президента Российской Федерации от 24 октября 1993 года № 1738 «О поддержке мер Правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 44.









Депутаты Московской областной Думы I созыва (1993–1997).  
Архив Московской областной Думы

15 декабря 1993 года полномочия народных депутатов Мособлсовета были прекращены<sup>7</sup>. Решением Московской областной Думы от 19 января 1994 года № 13/4 «О принятии Декларации о принципах деятельности Московской областной Думы по реализации Конституции Российской Федерации» было установлено, что Московская областная Дума является правопреемником Мособлсовета и осуществляет свои полномочия на основании Конституции Российской Федерации, Временного положения о Московской областной Думе, Закона Российской Федерации «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» и других нормативных актов Российской Федерации в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации<sup>8</sup>.

В отличие от Мособлсовета, который выполнял преимущественно представительские функции, у Московской областной Думы появилась новая функция – законодательная. Перед депутатами Московской областной Думы первого созыва стояла сложная задача – за ограниченный четырехмя годами срок полномочий сформировать основы областного законодательства.

Депутатами были приняты такие основополагающие нормативные правовые акты, как законы Московской области № 3/94-ОЗ «О Московской областной Думе», № 1/94-ОЗ «О статусе депутата Московской областной Думы», Устав Московской области, а также Регламент Московской областной Думы и другие<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Распоряжения Главы Администрации Московской области и Председателя Московского областного Совета народных депутатов от 15.12.1993 № 758-р-859-р «О прекращении полномочий народных депутатов Мособлсовета», от 15.12.1993 № 759-р-860-р «О прекращении полномочий народных депутатов Мособлсовета».

<sup>8</sup> Решение Московской областной Думы от 19.01.1994 № 13/4 «О принятии Декларации о принципах деятельности Московской областной Думы по реализации Конституции Российской Федерации» // Вестник Московской областной Думы. – 1994. – № 3 (март).

<sup>9</sup> Закон Московской области № 3/94-ОЗ «О Московской областной Думе» (утр. силу); Закон Московской области № 1/94-ОЗ «О статусе депутата Московской областной Думы» (утр. силу); Устав Московской области, подписан Губернатором Московской области от 11.12.1996 № 55/96-ОЗ, принят решением Московской областной Думы от 05.11.1996 № 5/108 и решением Московской областной Думы об отклонении заключения Главы Администрации Московской области от 04.12.1996 № 6/112 (утр. силу); Решение Московской областной Думы от 09.02.1994 № 9/6 «О Регламенте Московской областной Думы» (утр. силу).

Закон Московской области № 3/94-ОЗ «О Московской областной Думе» закрепил наименование «Московская областная Дума» и в своей первой редакции провозгласил ее законодательным (представительным) органом государственной власти Московской области. Термин «представительный» означает, что Московская областная Дума – это орган, избранный населением Московской области, который является проводником его интересов – то есть характеризует, прежде всего, природу и источник образования законодательного органа.

Часть 1 комментируемой статьи определяет Московскую областную Думу как представительный и единственный законодательный орган государственной власти Московской области. Термин «единственный» означает, что ни один другой орган государственной власти Московской области не вправе принимать законы – нормативные правовые акты, имеющие высшую юридическую силу по отношению к иным нормативным правовым актам Московской области.

2. Московская областная Дума является постоянно действующим органом государственной власти Московской области. Значение данного правила заключается в том, что законодательный орган осуществляет свою деятельность непрерывно. По окончании срока полномочий депутатов одного созыва начинается законодательная деятельность депутатов нового созыва. Вместе с тем, могут возникать ситуации, когда деятельность

законодательного органа может быть досрочно прекращена, например, в связи с самороспуском или роспуском уполномоченным на то должностным лицом (Губернатором Московской области или Президентом Российской Федерации). Однако такие ситуации являются скорее исключением из правила. В указанных случаях законодателем определен четкий алгоритм действий – проведение внеочередных выборов.

Кроме того, понятие «постоянно действующий», разумеется, не означает, что состав Московской областной Думы не меняется. Депутаты Московской областной Думы избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Именно проведение выборов в законодательный орган субъекта Российской Федерации позволяет обеспечить представительство народа, отражающее политические предпочтения избирателей.

3. Выборы в Московскую областную Думу второго созыва изначально были назначены Законом Московской области № 20/95-ОЗ «О назначении выборов депутатов Московской областной Думы»<sup>10</sup> на 17 декабря 1995 года – в день проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва.

На основании Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 года № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» (да-

лее – Указ № 951)<sup>11</sup> Московская областная Дума приняла Закон Московской области № 27/95-ОЗ «О переносе срока выборов депутатов Московской областной Думы»<sup>12</sup>, которым выборы депутатов Московской областной Думы были перенесены на 1997 год.

Принятые Указ № 951 и Закон Московской области № 27/95-ОЗ стали предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации соответственно.

Определением Верховного Суда Российской Федерации № 4-Г96-18 установлена обоснованность решения Московского областного суда от 19 апреля 1996 года о приостановлении производства по делу о признании Закона Московской области «О переносе срока выборов депутатов Московской областной Думы» незаконным до вынесения решения Конституционным Судом Российской Федерации по положениям Указа № 951.

Вместе с тем Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 года № 7-П было установлено, что положения Указа № 951 являются предметом рассмотрения судами общей юрисдикции, которые сами выявляют несоответствие подзаконных актов Конституции и закону<sup>13</sup>. При этом была дана правовая оценка в том числе положениям Указа Президента Российской Федерации № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной вла-

сти субъектов Российской Федерации» (далее – Указ № 315)<sup>14</sup>, который издавался в развитие Указа № 951 и касался вопросов обеспечения демократических периодических выборов при формировании представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, то есть вопросов, непосредственно связанных с основами конституционного строя. Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащим Конституции Российской Федерации Указ № 315. При этом установил, что Указ № 951 во взаимосвязи с Указом № 315 продолжает действовать в отношении всех вопросов, решенных в этой сфере Президентом Российской Федерации в связи с отсутствием федерального закона.

Выборы в Московскую областную Думу второго созыва состоялись 14 декабря 1997 года. Депутаты избирались по одномандатным избирательным округам на основе мажоритарной системы голосования. Срок полномочий депутатов Думы составлял 4 года.

Несмотря на то что в выборах принимало участие большое количество политических сил – партий, блоков и объединений (КПРФ, «Наш дом – Россия», «Честь и Родина», «ЯБЛОКО», «Демократический выбор России», ЛДПР и другие), ни одна из них не получила значимого присутствия в парламенте.

Больше всего – 10 мандатов – получили депутаты от коммунистического блока. Депутатский корпус на одну треть состоял из руководителей предприятий – людей с большим опытом административной работы. В состав Московской областной Думы вошли 50 депутатов (6 женщин и

44 мужчины), среди них 2 доктора технических наук и 6 кандидатов наук. 26 % депутатов были избраны повторно. Состав Думы значительно обновился – подтвердили свои мандаты 12 депутатов предыдущего созыва.

В течение последующих лет состав депутатского корпуса претерпел некоторые изменения: два депутата были избраны в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, два – перешли на работу в Правительство Российской Федерации и Правительство Московской области, четыре – возглавили муниципальные образования. В пяти избирательных округах прошли повторные выборы. Таким образом, депутатский корпус включал в себя 47 человек, из них 6 женщин. На постоянной профессиональной основе работали 32 депутата, 15 депутатов – на непостоянной основе. Председателем Думы был избран Александр Евгеньевич Жаров, занимавший до этого пост главы областной Избирательной комиссии.

В Думе были образованы три депутатские группы: «За социально-экономическое возрождение Подмосковья (в апреле 1998 года), «Наше Подмосковье» (в апреле 1998 года), «Единство» (в декабре 1999 года). Ведущей целью их работы стало совершенствование и развитие областной правовой системы, основы которой были заложены в предыдущие четыре года. В соответствии с этой целью деятельность законодательного органа охватила все ключевые сферы общественной и экономической жизни Московской области.

16 декабря 2001 года состоялись выборы депутатов Московской областной Думы третьего созыва. Депутаты избирались по 50 одномандатным

<sup>10</sup> Закон Московской области № 20/95-ОЗ «О назначении выборов депутатов Московской областной Думы» (утр. силу).

<sup>11</sup> Указ Президента Российской Федерации от 17.09.1995 № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» (утр. силу).

<sup>12</sup> Закон Московской области № 27/95-ОЗ «О переносе срока выборов депутатов Московской областной Думы» // Подмосковские известия. – 1995. – № 182 (28 сентября).

<sup>13</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 года № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 20 (19 мая). – Ст. 2383.

<sup>14</sup> Указ Президента Российской Федерации от 02.03.1996 № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации» (утр. силу).

округам, образованным на территории Московской области исходя из примерного равенства численности зарегистрированных на их территориях избирателей. Впервые срок полномочий депутатов составлял 5 лет.

Среди вновь избранных депутатов более половины депутатов были депутатами предыдущего созыва, что обеспечило преемственность регионального законодательства. Председателем Думы был избран Валерий Евгеньевич Аксаков. Количество депутатов до 50 лет составило 46 % от общего состава, до 60 лет – 30 %, старше 60 лет – 6 %. Все депутаты имели высшее образование, из них 12 человек – кандидаты и доктора наук.

Приоритетными направлениями деятельности Московской областной Думы третьего созыва стали: правовое обеспечение стабильного социально-экономического развития области, повышение уровня жизни и доходов ее населения. Особое внимание депутаты областной Думы третьего созыва уделили реализации приоритетных национальных проектов в Московской области.

Впервые в областной парламентской практике в Думе были образованы фракции политических партий – «Единая Россия» и «РОСТ» (Развитие. Область. Стабильность).

В соответствии с принятым в октябре 2006 года новым областным избирательным законом впервые выборы в Московскую областную Думу проводились не по мажоритарной, а по пропорциональной избирательной системе, и в этом Московская область оказалась одной из первых в России<sup>15</sup>. Выборы в Московскую областную Думу четвертого созыва состоялись в единый день го-

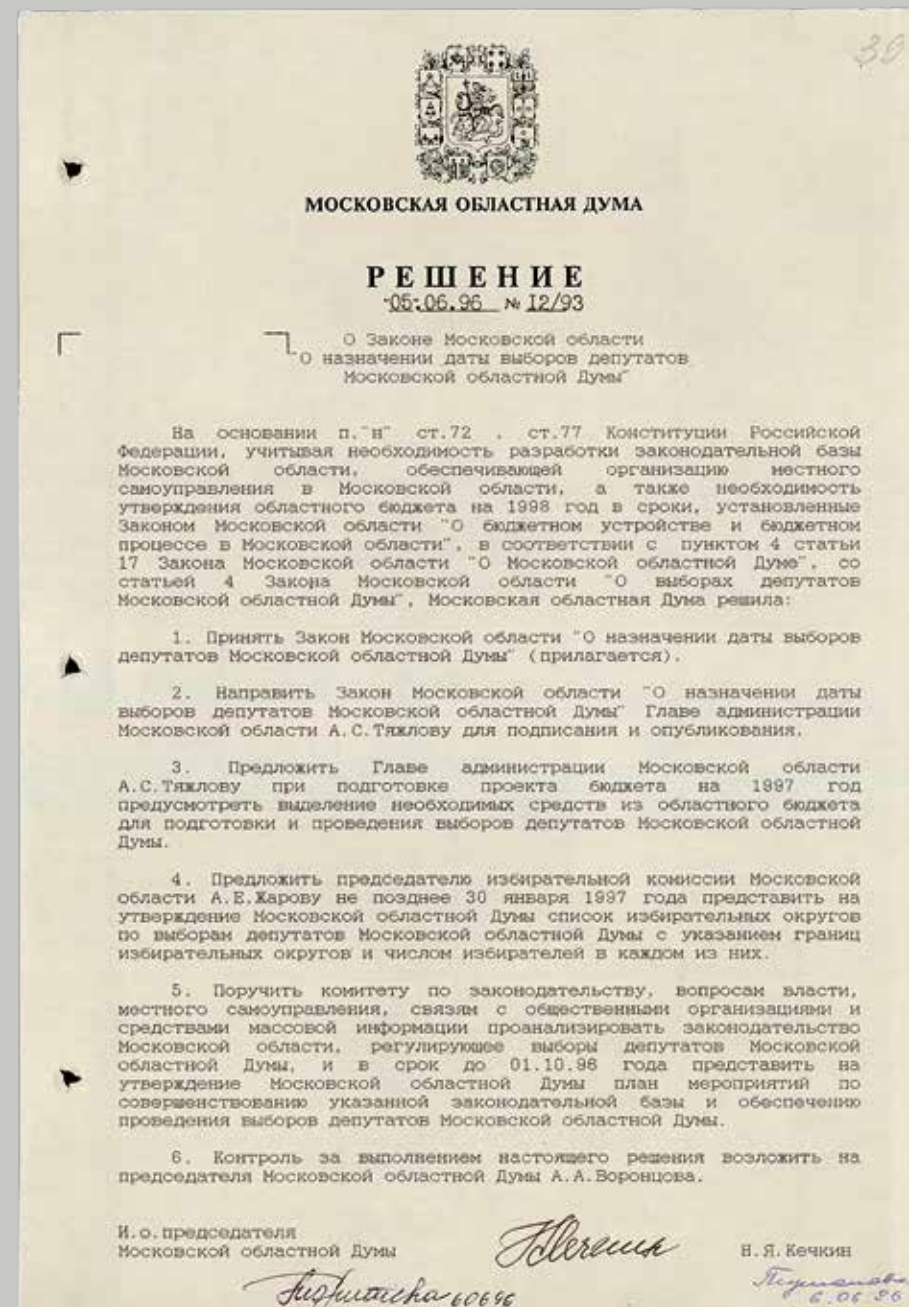
лосования, одновременно с выборами глав 125 муниципальных образований и законодательных собраний 14 субъектов федерации, – 11 марта 2007 года. Кроме того, процентный барьер на выборах Московской областной Думы был повышен с 5 % до 7 %.

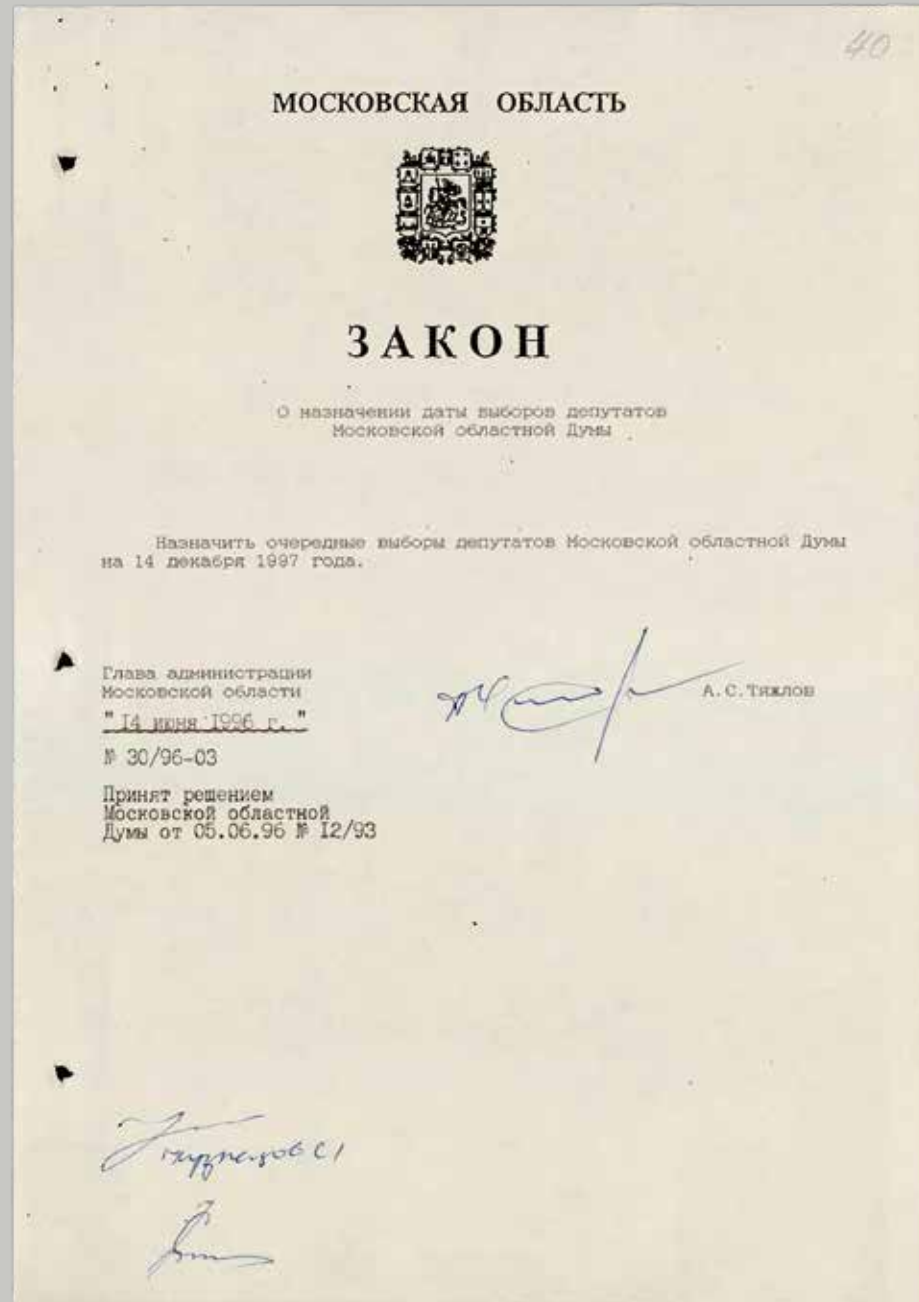
За 50 депутатских мандатов боролись 260 кандидатов, представлявших семь политических партий. Согласно официальным данным Мособлизбиркома 50 мандатов поделили между собой три партии: «Единая Россия» (66 %), Коммунистическая партия Российской Федерации (24 %) и партия «Справедливая Россия» (10 %). Партии ЛДПР, «Союз правых сил», «Яблоко», «Патриоты России» не смогли набрать нужного количества голосов.

Из 50 избранных депутатов Думы 5 депутатов – женщины. Средний возраст депутатов – 50 лет. Более трети всего депутатского корпуса (32 %) – руководители организаций и предприятий различных форм собственности и руководители общественных организаций.

Четвертому созыву удалось сохранить преемственность в работе благодаря вновь избранным 22 депутатам из прежнего состава, часть из которых представляли интересы избирателей со дня основания Думы. Это В.К. Алексеев, П.Е. Лыков, В.Н. Савин, Л.И. Толкачева, Г.С. Уткина. В профессиональный состав депутатов вошли также молодые парламентарии – не только впервые избранные в состав Думы, но и представляющие современную молодежь, поколение, еще не достигшее 30-летия или только перешагнувшее этот порог. Председателем Московской областной Думы был вновь избран Валерий Евгеньевич Аксаков.

<sup>15</sup> Закон Московской области № 191/2006-03 «О выборах депутатов Московской областной Думы» (утр. силу).





Депутаты Московской областной Думы II созыва (1997-2001).  
Архив Московской областной Думы



Постановлением Московской областной Думы от 2 сентября 2011 года № 1/166-П «О назначении даты выборов депутатов Московской областной Думы» выборы в Московскую областную Думу пятого созыва были назначены на 4 декабря 2011 года в целях совмещения с выборами в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва<sup>16</sup>. Депутаты Московской областной Думы избирались по смешанной избирательной системе, которая предполагала, что:

25 депутатов Московской областной Думы избираются по единому избирательному округу, включающему всю территорию Московской области, пропорционально числу голосов избирателей, поданных за единые списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями;

25 депутатов Московской областной Думы избираются по одномандатным избирательным округам.

По итогам голосования партия «Единая Россия» получила 29 мест из 50, КПРФ – 11, «Справедливая Россия» – 6 и ЛДПР – 4.

Средний возраст депутатов – 48 лет. В числе депутатов Московской областной Думы 9 женщин и 41 мужчина. Все депутаты имеют высшее образование, каждый пятый народный избранник имеет ученую степень. Председателем Московской областной Думы был избран Игорь Юрьевич Брынцалов.

Выборы в Московскую областную Думу шестого созыва прошли в Московской области 18 сентября 2016 года. Выборы также проходили по смешанной избирательной системе. По результатам выборов избиратели отдали большее чис-

ло голосов за единый список кандидатов партии «Единая Россия» – 43,15 %, на втором месте – Московское областное отделение КПРФ, набравшее 15,88 %, на третьем – Московское областное отделение ЛДПР, за которое проголосовало 14,43 % избирателей. Московское областное отделение партии «Справедливая Россия» набрало 5,06 % голосов и находилось на четвертом месте.

Депутатский корпус включал в себя 43 мужчины и 7 женщин, средний возраст депутатов – 49 лет. 11 депутатов имели степени кандидатов наук.

17–19 сентября 2021 года состоялись выборы в Московскую областную Думу седьмого созыва. Впервые голосование в Московскую областную Думу проводилось 3 дня подряд. Депутаты избирались по той же схеме, что и на выборах в Думу в 2011 и 2016 годах. По итогам выборов в Думу партия «Единая Россия» получила 36 мандатов, КПРФ – 7 мандатов, «Справедливая Россия – За правду» – 3, ЛДПР – 2, «Новые люди» – 1 и еще одно место – самовыдвиженец. В числе депутатов Московской областной Думы 10 женщин и 40 мужчин, 9 из которых имеют ученые степени, в том числе степень доктора наук. Средний возраст депутатов – 53 года.

Председателем Московской областной Думы шестого и седьмого созывов вновь был избран Игорь Юрьевич Брынцалов.

4. Московская областная Дума – исключительно выборный коллегиальный орган, который правомочен (то есть вправе осуществлять свои полномочия), если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов Московской областной Думы. Такой правомочный состав обеспечивает легитимность деятельно-

<sup>16</sup> Постановление Московской областной Думы от 02.09.2011 № 1/166-П «О назначении даты выборов депутатов Московской областной Думы» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2011. – № 164 (7 сентября).



Совещание Московской областной Думы и Общественной палаты Московской области. 2023 год



Конференция «Формирование современной городской среды». 2023 год

сти Думы, в том числе в части принимаемых ею решений.

5. Для обеспечения законодотворческого процесса по разным направлениям деятельности в структуре Думы создавались различные комитеты и комиссии. Изначально Дума состояла из 4 комитетов и 2 комиссий. Все председатели комитетов являлись одновременно заместителями Председателя Московской областной Думы. Однако 22 июня 1994 года в связи с реорганизацией Московской областная Дума перешла от временной структуры к одноуровневой структуре комитетов и комиссий. Комитеты и комиссии обладали равными правами. Комиссия имела право обратиться к Думе с предложением о преобразовании ее в комитет в связи с важностью и многочисленностью проблем, находящихся в ее ведении. Две и более комиссии могли обратиться к Думе с предложением об объединении. Были установлены две должности заместителя Председателя Думы.

В структуру Думы входили: Председатель Думы, первый заместитель Председателя Думы, 3 заместителя Председателя Думы, 12 комитетов и Контрольно-счетная палата<sup>17</sup>.

В течение последующих 30 лет структура Московской областной Думы менялась. Основные вехи таких изменений касались, в частности, образования во втором созыве (1997–2001) депутатских групп (фракций). В результате структура Думы дополнилась фракциями «За социально-экономическое возрождение Подмосковья», «Наше Подмосковье», «Единство».

Впервые в истории работы Московской областной Думы (2007–2011) был сформирован Совет Думы. Это организационно-консультативный, постоянный орган Московской областной Думы, который был образован для предварительного рассмотрения вопросов, связанных с правотворческой и контрольной деятельностью Думы, а также вопросов организационного и финансового характера. На Совете Думы обсуждаются: проект плана работы Думы на очередной квартал, проект повестки дня очередного заседания Думы, проект бюджетной сметы Думы на соответствующий финансовый год, определяются приоритетные направления законодотворчества и другое<sup>18</sup>.

В декабре 2010 года из структуры Думы была исключена Контрольно-счетная палата.

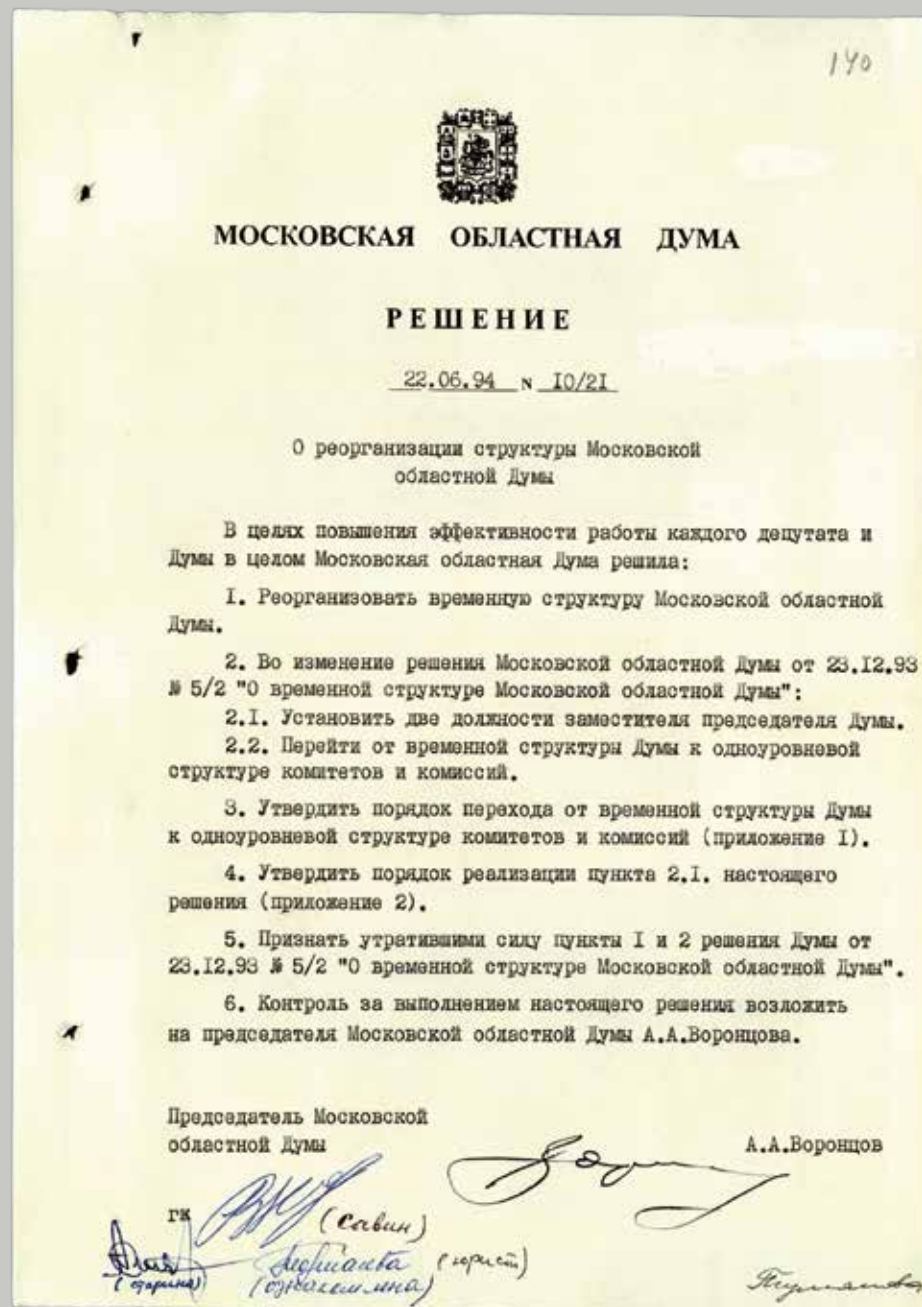
В структуру Думы седьмого созыва входят: Председатель Думы, первый заместитель Думы, 2 заместителя Председателя Думы, 3 заместителя Председателя Думы (руководители фракций в Думе), Совет Думы, 9 комитетов, Комиссия по регламенту и организации деятельности Думы, 5 фракций («ЕДИНАЯ РОССИЯ», КПРФ, ЛДПР, «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ – ЗА ПРАВДУ», «НОВЫЕ ЛЮДИ»), аппарат Думы<sup>19</sup>.

6. В целях обеспечения исполнения полномочий Московской областной Думы, а также осуществления правового, организационного, информационного, аналитического, статистического, методического, документационного, финансового, материально-технического и социально-бытового обеспечения деятельности Московской об-

<sup>17</sup> Решение Московской областной Думы от 24.08.1994 № 4/25 «О структуре Московской областной Думы» (утр. силу).

<sup>18</sup> Постановление Московской областной Думы от 30.09.2021 № 9/1-П «О Совете Московской областной Думы».

<sup>19</sup> Постановление Московской областной Думы от 30.09.2021 № 5/1-П «О структуре Московской областной Думы».



ластной Думой сформирован аппарат Московской областной Думы (далее – аппарат)<sup>20</sup>.

Аппарат взаимодействует с органами государственной власти, государственными органами и органами местного самоуправления.

Общее руководство деятельностью аппарата осуществляет Председатель Думы. В структуру аппарата входят: руководитель аппарата, заместитель руководителя аппарата, секретариат Председателя Думы, секретариаты первого заместителя Председателя Думы и заместителей Председателя Думы, аппараты фракций, аппараты комитетов, 8 управлений, отдел защиты государственной тайны и режима, отдел по обеспечению деятельности руководителя аппарата и Пресс-служба.

Юридический адрес Московской областной Думы: 143407, Московская область, г. Красногорск, бульвар Строителей, д. 1. Первоначально, с 1993 года, Московская областная Дума занимала здание в Москве на Старой площади, д. 6. С 2007 по 2021 год здание Московской областной Думы располагалось в Мещанском районе г. Москвы – на проспекте Мира, д. 72.

7. Согласно части 7 комментируемой статьи расходы на обеспечение деятельности Московской областной Думы предусматриваются в бюджете Московской области отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Такое правовое регулирование направлено на обеспечение гарантии самостоятельности законодательного органа, закрепление его финансовой независимости и согласуется с подпунктом 1 пункта 3 статьи 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым среди иных общегосударственных вопросов назван такой единый для бюджетной системы Российской Федерации подраздел классификации расходов бюджета, как функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти<sup>21</sup>.

8. В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» Уставом Московской области определяются четкие границы использования бюджетных средств. В частности, установлен запрет на управление и распоряжение Московской областной Думой (группой депутатов) средствами бюджета Московской области в какой бы то ни было форме в процессе исполнения бюджета Московской области, за исключением средств на обеспечение деятельности Думы или депутатов Думы. Указанная норма также основывается на положениях статей 153, 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации, разграничивающих бюджетные полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Постановление Московской областной Думы от 19.09.2019 № 24/92-П «О Положении об аппарате Московской областной Думы».

<sup>21</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31 (3 августа). – Ст. 3823.

<sup>22</sup> Там же.



Алексей Алексеевич Воронцов,  
Председатель Московской областной Думы I созыва 1993–1997 годы



Александр Евгеньевич Жаров,  
Председатель Московской областной Думы II созыва 1997–2001 годы



Валерий Евгеньевич Аксаков,  
Председатель Московской областной Думы III и IV созывов 2001–2011 годы



Игорь Юрьевич Брынцалов,  
Председатель Московской областной Думы V, VI и VII созывов 2011–2026 годы

## Статья 27. ОСНОВНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ

1. Московская областная Дума:

- 1) принимает Устав Московской области и поправки к нему;
- 2) обладает правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации;
- 3) осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения Московской области и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий Московской области;

4) заслушивает ежегодные отчеты Губернатора Московской области о результатах деятельности Правительства Московской области, в том числе по вопросам, поставленным Московской областной Думой;

5) заслушивает информацию о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, определяет порядок участия в заседаниях Московской областной Думы руководителей исполнительных органов Московской области в соответствии с федеральным законом;

6) дает толкование законов Московской области, постановлений Московской областной Думы;

7) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом и законами Московской области.

2. Законом Московской области:

1) утверждаются бюджет Московской области и отчет о его исполнении, представленные Губернатором Московской области или первым Вице-губернатором Московской области – Председателем Правительства Московской области;

2) в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории Московской области;

3) утверждается порядок осуществления стратегического планирования в Московской области;

4) в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах устанавливаются, вводятся в действие (прекращают действие) налоги и сборы, определяются налоговые ставки (ставки сборов), порядок и сроки уплаты налогов, сборов, устанавливаются (отменяются) налоговые льготы (льготы по сборам) и (или) основания и порядок их применения;

5) утверждаются бюджет территориального государственного внебюджетного фонда Московской области и отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда Московской области;

6) устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью Московской области, в том числе акциями (долями участия, паями) Московской области в уставных (складочных) капиталах организаций;

7) утверждаются заключение и расторжение договоров (соглашений) Московской области;

8) устанавливается порядок назначения и проведения референдума Московской области;

9) устанавливается порядок проведения выборов в Московскую областную Думу, порядок проведения выборов Губернатора Московской области;

10) устанавливается административно-территориальное устройство Московской области и порядок его изменения;

11) в пределах полномочий, определенных федеральным законом, осуществляется наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Московской области;

12) устанавливается порядок организации бюджетного процесса в Московской области;

13) регулируются в соответствии с федеральными законами взаимоотношения Московской области с иными публично-правовыми образованиями по вопросам бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса;

14) регулируются вопросы осуществления государственных внутренних и внешних заимствований Московской области;

15) устанавливается порядок предоставления государственных гарантий Московской области;

16) устанавливается порядок создания, деятельности и ликвидации организаций, находящихся в собственности Московской области;

17) определяется порядок участия органов государственной власти Московской области в операциях на рынке ценных бумаг;

18) регулируются в соответствии с настоящим Уставом вопросы организации и деятельности Московской областной Думы;

19) регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, настоящим Уставом и законами Московской области к ведению и полномочиям Московской области.

3. Постановлением Московской областной Думы:

1) принимается Регламент Московской областной Думы и решаются вопросы внутреннего распорядка ее деятельности;

2) назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица Московской области, оформляется согласие на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом;

3) назначаются выборы в Московскую областную Думу, выборы Губернатора Московской области;

4) назначается референдум Московской области в случаях, предусмотренных законом Московской области;

5) оформляется решение о недоверии (доверии) Губернатору Московской области, а также решения о недоверии (доверии) первому Вице-губернатору Московской области – Председателю Правительства Московской области, Вице-губернатору Московской области – руководителю Администрации Губернатора Московской области, Вице-губернаторам Московской области и иным должностным лицам Правительства Московской области, назначение на должность которых согласовывалось Московской областной Думой;

6) утверждается соглашение об изменении границ Московской области с иными субъектами Российской Федерации;

7) одобряется проект договора о разграничении полномочий;

8) назначаются на должность мировые судьи Московской области;

9) оформляются иные решения по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом и законами Московской области к ведению Московской областной Думы.

4. Московская областная Дума может принимать постановления ненормативного характера.

5. Московская областная Дума в пределах и формах, установленных настоящим Уставом и законами Московской области:

1) осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов Московской области, исполнением бюджета Московской области, исполнением бюджета территориального государственного внебюджетного фонда Московской области, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Московской области;

2) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом и законами Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 27

1. В части первой комментируемой статьи определены основные полномочия Думы, перечень которых является открытым.

Главная составляющая деятельности Думы состоит в осуществлении ею законодательной деятельности, к ней относятся:

1) принятие Устава Московской области и поправок к нему.

Устав Московской области и поправки к нему принимаются большинством – не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Московской областной Думы (часть 1 статьи 30 Устава Московской области).

2) реализация права законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации.

За 30 лет (по состоянию на 1 апреля 2023 года), используя предоставленное Конституцией Российской Федерации право законодательной инициативы, Московская областная Дума внесла на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации более 250 законодательных инициатив по проектам федеральных законов, 32 из них стали федеральными законами.

#### Сведения о законодательных инициативах Московской областной Думы, внесенных на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 1993–2023 гг.

СОЗЫВЫ	КОЛИЧЕСТВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИНИЦИАТИВ	
	ВНЕСЕНО	ПРИНЯТО
I СОЗЫВ 1993–1997 ГОДЫ	36	4
II СОЗЫВ 1997–2001 ГОДЫ	37	6
III СОЗЫВ 2001–2007 ГОДЫ	81	6
IV СОЗЫВ 2007–2011 ГОДЫ	35	3
V СОЗЫВ 2011–2016 ГОДЫ	31	3
VI СОЗЫВ 2016–2021 ГОДЫ	23	8
VII СОЗЫВ 2021–2026 ГОДЫ	8	2
ВСЕГО	251	32

В соответствии с Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации право законодательной инициативы Московской областной Думы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

проектов федеральных законов о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов, проектов федеральных законов;

проектов федеральных законов о внесении изменений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;

поправок к проектам федеральных законов<sup>1</sup>.

С 2018 года Московская областная Дума направляет свои законодательные инициативы в Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации для предварительного рассмотрения.

В Московскую областную Думу нередко направляются предложения поддержать законодательные инициативы других законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. После тщательной проработки часть таких законодательных инициатив поддерживается. Только за 2022 год в Московскую областную Думу поступило 72 предложения от субъектов Российской Федерации, 56 из них были поддержаны Думой.

Что касается подготовки предложений и замечаний к законопроектам, внесенным в Госу-

дарственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации другими субъектами права законодательной инициативы, то органы государственной власти Московской области стремятся не упускать такую возможность для высказывания по ним своего мнения с тем, чтобы как можно полнее обеспечить при этом баланс интересов области и ее населения с общегосударственными интересами<sup>2</sup>. За период с 1993 по 2023 год на заседаниях Московской областной Думы было рассмотрено 10868 проектов федеральных законов. Из них: поддержаны 7878 проектов законов, не поддержаны – 2990, по 319 проектам федеральных законов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации были направлены поправки.

3) законодательное регулирование по предметам ведения Московской области и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий Московской области.

По предметам ведения Московской области Думой осуществляется законодательное регулирование самостоятельно, по предметам совместного ведения – в соответствии с федеральным законом.

Полномочия органов государственной власти Московской области по предметам ведения субъектов Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определены в статьях 23, 24 Устава Московской области.

4) толкование законов Московской области, постановлений Думы.

<sup>1</sup> Постановление Московской областной Думы от 09.06.2011 № 7/160-П «О Регламенте Московской областной Думы».

<sup>2</sup> Принципы правового регулирования в структуре федерального закона. Монография / В. А. Савицкий, А. В. Ильин. – М. : Юстицинформ. 2021

Толкование принимается, подписывается и обнародуется в том же порядке, какой предусмотрен для принятия, подписания и обнародования указанных нормативных правовых актов.

Толкование закона (постановления) предполагает разъяснение смысла и содержания нормы права в целях правильного понимания и применения.

Выступить с инициативой принятия актов официального толкования вправе лица и органы, которые обладают правом законодательной инициативы в Думе.

За период с 1996 по 2020 год Дума приняла 12 решений и 3 закона о толковании законов Московской области. Разъяснения правовых норм охватывали сферы, связанные с выборами органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Московской области, референдумом Московской области, местным референдумом в Московской области, а также льготным налогообложением, местным самоуправлением, регулированием земельных отношений в Московской области и другие.

В компетенцию Московской областной Думы входит контрольная функция. Важное место среди полномочий Московской областной Думы занимают контрольные полномочия.

В частности, заслушивание отчетов Губернатора Московской области является одним из контрольных полномочий Московской областной Думы. Думой заслушиваются отчеты по следующим вопросам:

о результатах деятельности Правительства Московской области;

о результатах независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания, которые расположены на

территории Московской области и учредителем которых является Московская область, и принимаемых мерах по совершенствованию деятельности указанных организаций;

о ходе исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Московской области;

о налоговых расходах Московской области за отчетный финансовый год.

Кроме того, Московская областная Дума заслушивает доклад Губернатора Московской области о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Московской области, а также информацию о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области, определяет порядок участия в заседаниях Думы руководителей исполнительных органов государственной власти Московской области в соответствии с федеральным законом.

Другим контрольным полномочием Московской областной Думы является депутатский запрос.

Депутатский запрос – это обращение депутата Думы, группы депутатов Думы, фракции в Думе по вопросу, имеющему большое общественное значение, в адрес Губернатора Московской области, членов Правительства Московской области, руководителей органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области, руководителей организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Московской области, независимо от форм собственности по вопросам, входящим в их компе-

тенцию, которое признается депутатским запросом по решению Думы<sup>3</sup>.

Руководитель органа Московской области или организации, к которому обращен депутатский запрос, обязан дать ответ по существу депутатского запроса в письменной форме не позднее чем через 15 календарных дней со дня получения депутатского запроса или в иной установленный постановлением Думы срок. Письменный ответ на депутатский запрос оглашается на заседании Думы, и по итогам его рассмотрения принимается постановление Думы, которое публикуется в средствах массовой информации.

За период 1993–2007 годы было направлено 140 депутатских запросов в адрес различных должностных лиц, из них в первом созыве Думы (1993–1997 годы) – 58, во втором созыве (1997–2001 годы) – 74, в третьем созыве (2001–2007 годы) – 8. В последующих созывах Думы депутатские запросы не направлялись.

Для обеспечения одной из форм контрольной деятельности Московской областной Думой в 2004 году принят Закон Московской области № 136/2004-ОЗ «О депутатском расследовании», который детально регламентирует основания и порядок проведения депутатами Московской областной Думы депутатского расследования, а также права и обязанности других субъектов в связи с его проведением. Основанием для проведения депутатского расследования является поступившая к депутату Московской областной Думы информация о случаях нарушений должностными лицами Устава Московской области, законов Московской области, в том числе прав и свобод человека и

гражданина; бюджетного процесса в Московской области; установленного порядка формирования и исполнения государственных программ и планов социально-экономического развития Московской области; установленного порядка распоряжения собственностью Московской области и федеральной собственностью, в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения которой участвует Московская область<sup>4</sup>.

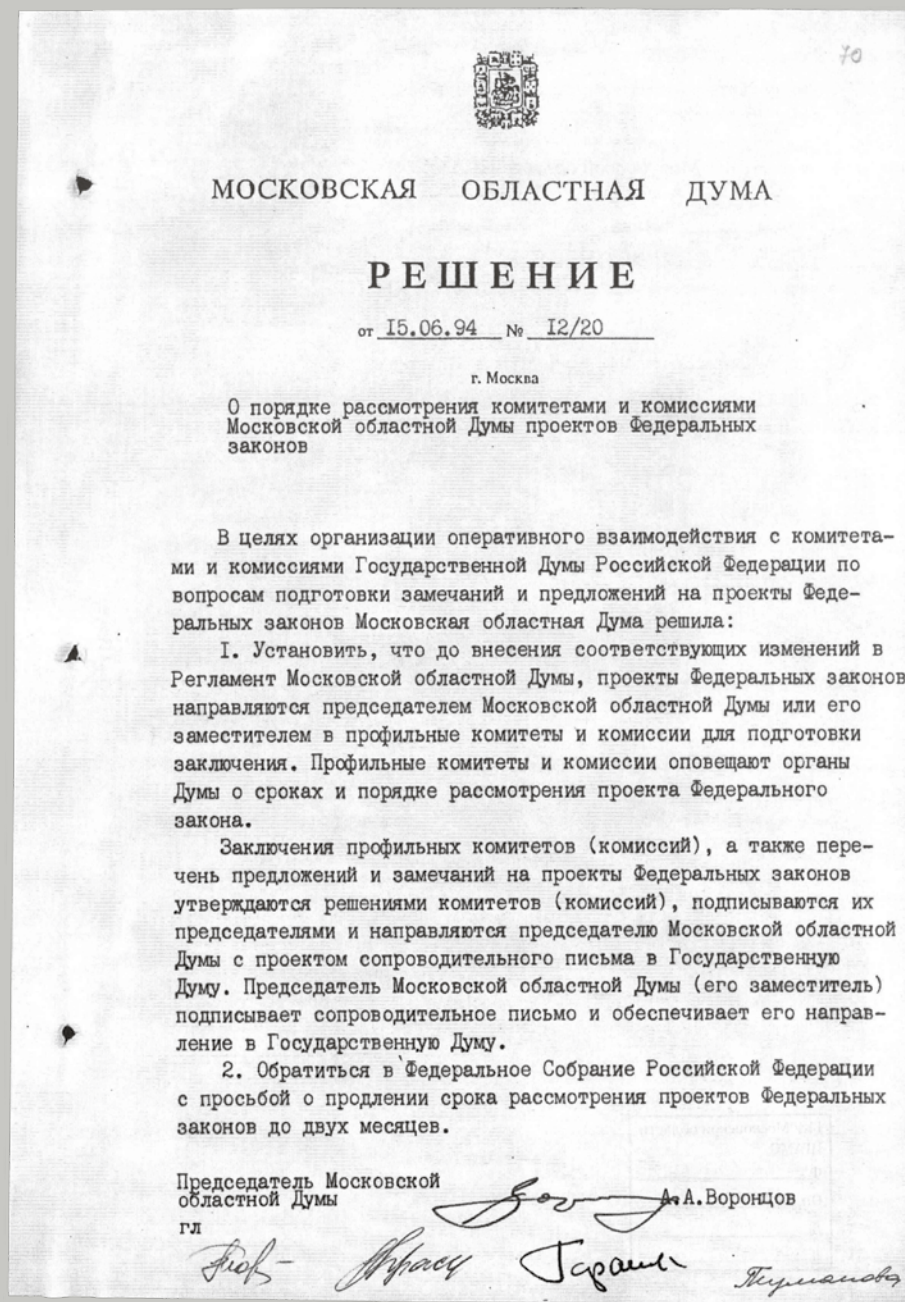
2. Частью 2 комментируемой статьи определяется перечень вопросов, по которым правовое регулирование осуществляется исключительно путем принятия законов Московской области. Всего по состоянию на 1 мая 2023 года в области принято 5770 законов, из которых 2168 – без учета законов о внесении изменений. Сегодня из 2168 законов действующими являются 1394 (без учета законов о внесении изменений и дополнений).

В Московской области сформирована современная система законодательства, обеспечивающая регулирование различных сфер государственной, экономической и социальной жизни области. Закон стал реальным регулятором общественных отношений и мощной опорой деятельности государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и предприятий, населения Московской области.

Законодательство Московской области принимается и действует в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, принятыми по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Федерации и субъектов Федерации.

<sup>3</sup> Закон Московской области № 191/2007-ОЗ «О статусе депутата Московской областной Думы» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2007. – № 205 (3 ноября).

<sup>4</sup> Закон Московской области № 136/2004-ОЗ «О депутатском расследовании» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2004. – № 218 (17 ноября).



Система законодательства Московской области включает в себя законодательство, действующее, в частности, в сферах:

государственно-правового строительства и развития демократических институтов;

бюджетной, финансовой, экономической политики, инвестиционной деятельности и предпринимательства;

местного самоуправления;

имущественных отношений, природопользования и экологии;

аграрной политики и потребительского рынка;

строительной политики, архитектуры, энергетики и ЖКХ;

транспортно-дорожного комплекса и информационных технологий;

социальной политики и здравоохранения;

образования, культуры, науки;

молодежной политики, спорта, туризма и так

далее.

Основы законодательства, обеспечивающие развитие Московской области как субъекта Российской Федерации, были заложены во время работы первого созыва Думы. Одними из первых были приняты законы об областном бюджете, о собственности Московской области, о социальной норме площади жилья для предоставления гражданам компенсаций (субсидий) и льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг на территории Московской области, о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, о льготном налогообложении, о местном самоуправлении в Московской области, о регулировании земельных отношений в Московской области, об образовании и другие.

<sup>5</sup> В настоящее время действует Закон Московской области № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан».

<sup>6</sup> В настоящее время действует Закон Московской области № 226/2008-ОЗ «О физической культуре и спорте в Московской области».

Московская область неоднократно пользовалась правом опережающего законотворчества. Например, в ноябре 1999 года Московская областная Дума приняла Закон Московской области № 76/99-ОЗ «Об обращениях граждан» (утр. силу)<sup>5</sup>. Ни на федеральном уровне, ни на региональном не было законов о порядке рассмотрения жалоб и обращений граждан – только Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». До принятия Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» названный выше Закон Московской области обеспечивал реализацию конституционного права жителей области на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в Московской области.

Московская областная Дума одна из первых среди законодательных органов субъектов Российской Федерации приняла Закон Московской области № 3/2002-ОЗ «О детско-юношеском спорте в Московской области» (утр. силу), направленный на обеспечение поддержки и развития детско-юношеского спорта в целях увеличения числа занимающихся спортом детей и подготовки спортивного резерва для установления высших достижений<sup>6</sup>. Закон был рекомендован субъектам Российской Федерации в качестве модельного правового акта.

В 2005 году Московской областной Думой был разработан и принят Закон Московской области № 10/2005-ОЗ «О профилактике наркомании и токсикомании на территории Московской обла-



сти» (утр. силу), аналогов которому в России в то время не было<sup>7</sup>.

В 2007 году принят Закон Московской области № 240/2007-ОЗ «Об организации и деятельности органов опеки и попечительства Московской области», в котором впервые в законодательстве субъектов Российской Федерации было дано определение понятию «службы сопровождения».

В 2017 году, пользуясь правом опережающего правового регулирования, Московская областная Дума приняла Закон Московской области № 123/2017-ОЗ «О сельских старостах в Московской области» (утр. силу), которым были установлены общие принципы функционирования института старост в муниципалитетах Подмосковья<sup>8</sup>. По состоянию на 1 января 2023 года на территории Московской области осуществляют свою деятельность около 3 тыс. старост.

Основными объективными факторами, оказавшими влияние на развитие законодательства области, явились изменения в политической, экономической и социальной сферах, а также связанные с ними изменения в системе управления. Наряду с этим значительное влияние на развитие областного законодательства оказывали и собственно юридические факторы, обусловленные общими закономерностями развития системы законодательства, внутренними связями и зависимостями между различными элементами данной системы, направленными на обеспечение ее устойчивого функционирования и позволяющими исключать ее противоречивое и структурно неупорядоченное развитие.

3. Частью 3 комментируемой статьи определяется перечень вопросов, по которым правовое регулирование осуществляется исключительно путем принятия постановлений Московской областной Думы. Указанный перечень вопросов предусматривает принятие Думой постановлений нормативного характера, является открытым и предполагает принятие иных постановлений по различным вопросам. В частности, к постановлениям нормативного характера относятся постановления:

об утверждении структуры Московской областной Думы;

об утверждении Положения об аппарате Московской областной Думы;

о создании Палаты молодых депутатов при Московской областной Думе и утверждении Положения о ней;

об утверждении Сборника образцов нормативных правовых актов, принимаемых Московской областной Думой;

об установлении наград Московской областной Думы и другие.

4. Московская областная Дума принимает постановления ненормативного характера и решения Думы.

К актам Московской областной Думы ненормативного характера относятся, например, постановления о принятии к сведению Отчета о деятельности Комитета Думы, Доклада о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Московской области, ежегодного Доклада Общественной палаты Московской области, Отчета

о деятельности Контрольно-счетной палаты Московской области и другие.

Решения Думы принимаются, как правило, по процедурным вопросам, к которым относятся, в частности, вопросы о переносе очередного заседания Думы, о предоставлении дополнительного времени для выступления, о продолжительности времени для ответов на вопросы по существу рассматриваемого вопроса, о переносе или прекращении прений по обсуждаемому вопросу, об изменении очередности выступлений, о пересчете голосов и другие.

За период с 1993 по 2023 год Московской областной Думой принято 17504 постановлений Думы и 9420 решений Думы.

5. Московская областная Дума в установленных Уставом и законами Московской области пределах и формах осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за:

соблюдением и исполнением законов Московской области;

исполнением бюджетов Московской области, территориального государственного внебюджетного фонда Московской области;

соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Московской области и иные полномочия.

Несомненное влияние на развитие законодательства области оказывает осуществление контроля за ходом его исполнения посредством мониторинга практики применения отдельных нормативных правовых актов, в ходе которого выявляются сильные и слабые стороны законодательного регулирования, выявляется необходимость его корректировки. Суть мониторинга как метода осуществления государственного контро-

ля, планируемого (прогнозируемого), текущего и перспективного состояния и практики применения закона и принимаемых во исполнение этого закона правовых актов, заключается в системном и постоянном сборе и анализе информации о состоянии наблюдаемого закона с целью использования мер государственного реагирования и принуждения для предотвращения и устранения нежелательных последствий его применения.

В 2005 году Дума впервые провела мониторинг правоприменительной практики законов Московской области на основании решения Думы от 26 октября 2005 года № 9/155 «О проведении мониторинга правоприменительной практики некоторых законов Московской области». Мониторинг проводился в рамках комплексного изучения правового регулирования общественных отношений в сфере социальной защиты граждан в Московской области для проведения сравнительного анализа запланированных и полученных результатов действия законодательства Московской области с целью его дальнейшего совершенствования.

При подведении итогов конкурсов, объявленных Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в рамках Пятой Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: пятилетние итоги и перспективы конституционного партнерства», проводившейся 26–27 июня 2007 года, Московской областной Думе вручен Диплом-признание как победителю I Всероссийского конкурса на самое творческое освещение деятельности в сфере правового мониторинга.

В период с 2009 по 2012 год правовой мониторинг проводился в соответствии с Положением о

<sup>7</sup> В настоящее время действует Закон Московской области № 103/2014-ОЗ «О профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и токсикомании на территории Московской области».

<sup>8</sup> В настоящее время действует Закон Московской области № 124/2018-ОЗ «О старостах сельских населенных пунктов в Московской области».

проведении в Московской областной Думе мониторинга правоприменительной практики законов Московской области, утвержденным постановлением Думы от 3 сентября 2009 года № 7/88-П (утр. силу). Данное Положение было разработано в целях упорядочения и придания системного характера деятельности Думы по проведению мониторинга и обеспечения единого подхода к его организации и осуществлению.

В связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», устанавливающего общие принципы организации порядка осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, и принятием Закона Московской области № 46/2012-ОЗ «О правовом мониторинге в Московской области» постановлением Думы от 13 декабря 2012 года № 25/37-П было принято Положение о порядке проведения правового мониторинга в Московской областной Думе. В отличие от утратившего силу постановления Думы № 7/88-П, в Положении о мониторинге более подробно описана процедура организации проведения планового правового мониторинга, установлены сроки реализации предложений по итогам его проведения.

За период с 2009 по 2022 год в соответствии с квартальными планами работы Думы назначено проведение 73 плановых мониторингов, из них: 64 мониторинга по 85 законам Московской области; 9 мониторингов по 9 федеральным законам. По итогам проведенных мониторингов: принято 5 законов Московской области; 22 закона Московской области о внесении изменений в законы Московской области; 3 закона Московской области о признании утратившими силу законов

Московской области; подготовлено и направлено в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 16 проектов федеральных законов; принято 4 федеральных закона.

Более половины проведенных мониторингов направлены на регулирование бюджетных правоотношений и вопросов налоговой политики, в том числе практики применения федерального налогового законодательства. Также объектами правового мониторинга являлись нормативные правовые акты Московской области, регулирующие правоотношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, местного самоуправления, социально-культурной сферы, образования, спорта, молодежной политики, здравоохранения и земельных отношений.

В целях обеспечения соответствия нормативных правовых актов Московской области Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству осуществляется текущий правовой мониторинг по следующим направлениям: анализ федерального законодательства с целью выявления несоответствия нормативных правовых актов Московской области федеральному законодательству и принятия мер по устранению данного несоответствия, информирование профильных комитетов о выявленных несоответствиях;

анализ актов Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации по оспариванию нормативных правовых актов федерального законодательства, законодательства других субъектов Российской Федерации на предмет наличия в законодательстве Московской области аналогичных признанным недействующими норм законов, информирова-

ние профильных комитетов о соответствующей судебной практике;

анализ решений Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации и его Президиума.

В рамках контрольных полномочий за исполнением бюджета Московской области, а также бюджета территориального государственного внебюджетного фонда Московской области Московская областная Дума: утверждает отчеты об их исполнении, осуществляет контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения соответствующих бюджетов на своих заседаниях, заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп, в ходе проводимых ею слушаний и в связи с депутатскими запросами, формирует и определяет правовой статус органа внешнего государственного финансового контроля, осуществляет другие полномочия в соответствии с законодательством.

Органами исполнительной власти, местными администрациями, органами управления государственными внебюджетными фондами предоставляется необходимая информация для обеспечения контрольных полномочий Московской областной Думы в пределах ее компетенции по бюджетным вопросам.

В рамках полномочий Московской областной Думы в сфере управления и распоряжения областной собственностью: принимаются законы, которыми устанавливается порядок управления и распоряжения областной собственностью; утверждается прогнозный план (программа) приватизации областной собственности; устанавливаются полномочия органов государственной

власти Московской области в сфере управления и распоряжения областной собственностью.

Московская областная Дума осуществляет контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения областной собственностью; принимает к сведению ежегодный отчет об управлении и распоряжении областной собственностью, вносимый Губернатором Московской области одновременно с отчетом об исполнении бюджета Московской области за соответствующий финансовый год; устанавливает требования к сведениям, которые должны быть включены в ежегодный отчет об управлении и распоряжении областной собственностью; осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами и законами Московской области<sup>9</sup>.

Московской областной Думой осуществляются представительские функции, основной формой которых является проведение депутатских слушаний, публичных слушаний и общественных обсуждений.

По вопросам своего ведения Московская областная Дума проводит депутатские слушания. Инициаторами их проведения могут выступать Совет Думы, фракции, комитеты Думы, Уполномоченный по правам человека в Московской области. Решение о проведении депутатских слушаний принимает Председатель Думы по согласованию с Советом Думы.

Депутатские слушания могут заканчиваться принятием рекомендаций по обсуждаемой теме. Рекомендации по результатам депутатских слушаний принимаются путем их одобрения большинством участников депутатских слушаний<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Закон Московской области № 4/2007-ОЗ «О собственности Московской области» // Ежедневные Новости. Подмоскowie. – 2007. – № 12 (24 января).

<sup>10</sup> Постановление Московской областной Думы от 09.06.2011 № 7/160-П «О Регламенте Московской областной Думы».



Подписание с Народным Собранием (Парламентом) Карачаево-Черкесской Республики Соглашения о сотрудничестве, 2023 год

За период 1993–2003 годы Московской областной Думой было проведено 26 депутатских слушаний, на которых обсуждались вопросы: о состоянии, проблемах и нормативно-правовом обеспечении развития наукоградов в Московской области; статусе выборного лица местного самоуправления в Московской области; состоянии, проблемах и перспективах профессионального образования; нормативно-правовом обеспечении агропромышленного комплекса Московской области и другие.

Московской областной Думой могут проводиться публичные слушания и общественные обсуждения по проектам законов:

- о бюджете Московской области на очередной финансовый год и плановый период;
- об исполнении бюджета Московской области за отчетный финансовый год;
- о бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области и об исполнении бюджета этого фонда.

Московская областная Дума также проводит общественные обсуждения по вопросам своего ведения.

Порядок проведения публичных слушаний и общественных обсуждений определяется Регламентом Думы.

За период 2013–2021 годы Московской областной Думой было проведено 12 публичных слушаний, 1 общественное обсуждение.

Московская областная Дума развивает другие направления своей деятельности, в том числе по вопросам внешних связей. Внешние связи Московской областной Думы представляют собой комплекс отношений, основное место в котором занимают межрегиональные, межпарламентские связи, и включают в себя отношения сотрудничества с законодательными органами государственной власти других субъектов Российской Федерации и отношения международного сотрудничества с органами власти регионов зарубежных государств. Целью такого сотрудничества является обмен информацией и опытом в законотворческой деятельности и в области парламентской процедуры.

## Статья 28. ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМЕ

1. Правом законодательной инициативы в Московской областной Думе обладают:

- 1) депутаты Московской областной Думы;
- 2) фракции в Московской областной Думе;
- 3) органы Московской областной Думы, в состав которых входят депутаты Московской областной Думы;
- 4) сенатор Российской Федерации – представитель от Московской областной Думы;
- 5) Губернатор Московской области;
- 6) Правительство Московской области;
- 7) сенатор Российской Федерации – представитель от Правительства Московской области;
- 8) прокурор Московской области;
- 9) представительные органы муниципальных образований Московской области;
- 10) Совет муниципальных образований Московской области;
- 11) Уполномоченный по правам человека в Московской области по вопросам своего ведения;
- 12) Контрольно-счетная палата Московской области по вопросам своего ведения;
- 13) Избирательная комиссия Московской области по вопросам, связанным с регулированием назначения, подготовки и порядка проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, порядка проведения референдума Московской области, местного референдума, а также по вопросам, связанным с деятельностью Избирательной комиссии Московской области;
- 14) Общественная палата Московской области.

2. Проекты законов Московской области, внесенные в Московскую областную Думу Губернатором Московской области, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке.

3. Проекты законов Московской области об установлении, о введении в действие или прекращении действия налогов (сборов), об изменении налоговых ставок (ставок сборов), порядка и срока уплаты налогов (сборов), установлении (отмене) налоговых льгот (льгот по сборам) и (или) оснований и порядка их применения, другие проекты законов Московской области, предусматривающие расходы, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств бюджета Московской области, рассматриваются Московской областной Думой по представлению Губернатора Московской области либо при наличии заключения указанного лица. Данное заключение представляется в Московскую областную Думу в 25-дневный срок со дня поступления указанного проекта закона Московской области Губернатору Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 28

1. Согласно статье 10 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный

закон № 414-ФЗ)<sup>1</sup> право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской

<sup>1</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47393>

Федерации, высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации, прокурору субъекта Российской Федерации, представительным органам местного самоуправления.

Данный круг субъектов права законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации является обязательным для всех субъектов Российской Федерации.

Помимо обязательного круга субъектов права законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации, согласно части 2 статьи 10 Федерального закона № 414-ФЗ, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, организациям, должностным лицам, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

Частью 1 комментируемой статьи Устава определен исчерпывающий перечень субъектов, обладающих правом законодательной инициативы в Московской областной Думе. Всего их 14.

К субъектам права законодательной инициативы в Московской областной Думе, которым данное право предоставлено Федеральным законом № 414-ФЗ, относятся:

- депутаты Московской областной Думы;
- Губернатор Московской области;
- Правительство Московской области;
- прокурор Московской области;
- представительные органы муниципальных образований Московской области.

К субъектам права законодательной инициативы в Московской областной Думе, которым

данное право предоставлено Уставом Московской области, относятся:

- фракции в Московской областной Думе;
- органы Московской областной Думы, в состав которых входят депутаты Московской областной Думы;

сенатор Российской Федерации – представитель от Московской областной Думы;

сенатор Российской Федерации – представитель от Правительства Московской области;

Совет муниципальных образований Московской области;

Уполномоченный по правам человека в Московской области по вопросам своего ведения;

Контрольно-счетная палата Московской области по вопросам своего ведения;

Избирательная комиссия Московской области по вопросам своего ведения, указанным в пункте 13 части 1 комментируемой статьи.

Законом Московской области № 58/2023-ОЗ «О поправках к Уставу Московской области» правом законодательной инициативы в Московской областной Думе наделена Общественная палата Московской области.

Указанный перечень субъектов, обладающих правом законодательной инициативы в Московской областной Думе, формировался постепенно. В частности, правом законодательной инициативы были наделены:

Уполномоченный по правам человека в Московской области по вопросам своего ведения – в 2000 году<sup>2</sup>;

Совет муниципальных образований Московской области – в 2006 году<sup>3</sup>;

<sup>2</sup> Закон Московской области № 93/2000-ОЗ «О поправках к Уставу Московской области» (утр. силу) // Подмосковные известия. – 2001. – № 5 (11 января).

<sup>3</sup> Закон Московской области № 226/2006-ОЗ «О поправках к Уставу Московской области» (утр. силу) // Подмосковные известия. – 2006. – № 238 (21 декабря).

фракции, органы Московской областной Думы, в состав которых входят депутаты Московской областной Думы, – в 2007 году<sup>4</sup>;

Контрольно-счетная палата Московской области – в 2010 году<sup>5</sup>;

сенатор Российской Федерации – представитель от Московской областной Думы, а также сенатор Российской Федерации – представитель от Правительства Московской области – в 2021 году<sup>6</sup>;

Субъектами права законодательной инициативы в период 2005–2023 годы в Московскую областную Думу внесено 4868 проектов законов Московской области, в том числе:

Губернатором Московской области – 2701;

комитетами Думы – 1416;

депутатами Думы – 101;

фракциями в Думе – 87;

рабочими группами – 64;

представительными органами муниципальных образований Московской области – 377;

Советом муниципальных образований Московской области – 18;

Контрольно-счетной палатой Московской области – 19;

Избирательной комиссией Московской области – 27;

прокурором Московской области – 46;

Уполномоченным по правам человека в Московской области – 12.

За период 1993–2023 годы из принятых Думой 5773 законов Московской области:

базовые законы – 1461;

о внесении изменений в законы Московской области – 4108;

о признании утратившими силу законов Московской области – 142;

о введении в действие поправок к Уставу Московской области – 57;

об отмене закона Московской области – 5.

В первые годы работы Московской областной Думы наибольшее количество законопроектов было разработано депутатами Думы, ее комитетами и комиссиями. По инициативе Губернатора Московской области было разработано около 20 % проектов законов. В последующем законодательная активность Губернатора Московской области постоянно росла и более половины проектов законов Московской области на рассмотрение Думы были внесены Губернатором Московской области: в 1997–2001 годы – 47 % проектов законов Московской области; в 2001–2007 годы – 60 %; в 2007–2011 годы – 52 %; в 2011–2016 годы – 47 %; в 2016–2021 годы – 65,4 %; в 2021–2023 годы – около 65 %.

В соответствии со статьей 94 Регламента Московской областной Думы субъект права законодательной инициативы при внесении законопроекта в Думу представляет на имя Председателя Думы вместе с сопроводительным письмом текст законопроекта и пояснительную записку к нему, а также перечень законов Московской области, которые должны утратить силу, быть приостановлены, изменены или приняты в связи с принятием данного закона.

В случае внесения законопроекта, реализация которого потребует дополнительных финансовых затрат, потребуется также финансово-экономическое обоснование; в случае если законопроект подлежит оценке регулирующего воздействия – заключение об оценке регулирующего воздействия

законопроекта. Если автором законодательной инициативы является коллегиальный орган – необходимо представить решение коллегиального органа о внесении в Думу данного законопроекта.

Отсутствие в пояснительной записке вывода о том, что в законопроекте нет коррупциогенных факторов, является в соответствии с Законом Московской области № 31/2009-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Московской области» основанием для отказа в принятии законопроекта к рассмотрению Думой.

На субъекты права законодательной инициативы возлагается обязанность представления законопроекта в соответствии с установленными Регламентом Думы требованиями. Если законопроект отвечает установленным требованиям, он подлежит регистрации. Именно со дня его регистрации законопроект считается внесенным в Думу и принятым к рассмотрению Думой.

2. Часть 2 комментируемой статьи подчеркивает особое положение Губернатора Московской области в законодательном процессе.

Если автором законодательной инициативы является Губернатор Московской области, то по его предложению законопроект рассматривается в первоочередном порядке.

По общему правилу срок предварительного рассмотрения законопроекта не может составлять менее 14 рабочих дней.

3. Часть 3 комментируемой статьи предусматривает дополнительное требование к законопроектам об установлении, о введении в действие или прекращении действия налогов (сборов), об изме-

нении налоговых ставок (ставок сборов), порядка и срока уплаты налогов (сборов), установлении (отмене) налоговых льгот (льгот по сборам) и (или) оснований и порядка их применения, другим проектам законов Московской области, предусматривающим расходы, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств бюджета Московской области (то есть к законопроектам, предполагающим осуществление финансирования за счет средств бюджета Московской области).

Такие законопроекты вносятся по представлению Губернатора Московской области. Если законопроект вносится другим субъектом права законодательной инициативы, то его рассмотрение возможно только при наличии заключения Губернатора Московской области. Закрепление указанного положения обусловлено тем, что в соответствии со статьей 33 Федерального закона № 414-ФЗ на высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации возлагается обеспечение формирования и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации.

В Уставе также содержится норма, обязывающая Губернатора Московской области своевременно представить в Московскую областную Думу заключение по законопроекту. Согласно части 4 статьи 10 Федерального закона № 414-ФЗ срок представления указанного заключения не может быть менее 20 дней. Комментируемая статья Устава устанавливает 25-дневный срок, который обеспечивает для Губернатора и его аппарата возможность рассмотреть законопроект и подготовить по нему взвешенное и квалифицированное заключение.

<sup>4</sup> Закон Московской области № 217/2007-ОЗ «О поправках к Уставу Московской области» (утр. силу) // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2007. – № 243 (28 декабря).

<sup>5</sup> Закон Московской области № 150/2010-ОЗ «О поправках к Уставу Московской области» (утр. силу) // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2010. – № 234 (18 декабря).

<sup>6</sup> Закон Московской области № 30/2021-ОЗ «О поправках к Уставу Московской области» (утр. силу) // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2021. – № 49 (22 марта).

## Статья 29. ЗАСЕДАНИЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ

1. Заседания Московской областной Думы проводятся в соответствии с федеральным законом, настоящим Уставом, законами Московской области, а также Регламентом Московской областной Думы.

2. Заседания Московской областной Думы являются открытыми, за исключением случаев, установленных федеральными законами, настоящим Уставом, законами Московской области, а также Регламентом Московской областной Думы.

3. Правомочность заседания Московской областной Думы определяется законом Московской области.

При этом заседание Московской областной Думы не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от установленного числа депутатов Московской областной Думы. Правомочное заседание (далее – заседание) Московской областной Думы проводится не реже одного раза в три месяца.

4. Московская областная Дума нового созыва собирается на первое заседание на 30-й день после избрания правомочного состава Московской областной Думы. Первое заседание Московской областной Думы может быть созвано ранее указанного срока Губернатором Московской области.

5. В заседаниях Московской областной Думы вправе участвовать, в том числе выступать, сенаторы Российской Федерации – представители от Московской областной Думы и Правительства Московской области и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, входившие в качестве кандидатов в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов (на территории Московской области, в соответствующей группе субъектов Российской Федерации или на части территории Московской области) или избранные по одномандатным избирательным округам, образованным на территории Московской области, в порядке, определенном Регламентом Московской областной Думы.

6. По приглашению Московской областной Думы руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти выступает на заседаниях Московской областной Думы с информацией о деятельности территориального органа федерального органа исполнительной власти в Московской области и отвечает на вопросы депутатов Московской областной Думы с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне в порядке, определенном Регламентом Московской областной Думы. Приглашение на заседание Московской областной Думы с указанием интересующих депутатов Московской областной Думы вопросов направляется руководителю территориального органа федерального органа исполнительной власти не позднее чем за семь календарных дней до дня проведения заседания.

7. В случае невозможности присутствия на заседании Московской областной Думы руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти не позднее чем за два дня до дня проведения заседания уведомляет об этом Московскую областную Думу с указанием причины отсутствия и указанием должностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы. В этом случае Московская областная Дума согласовывает выступление на заседании указанного должностного лица либо согласовывает с руководителем территориального органа федерального органа исполнительной власти возможность его выступления на другом заседании Московской областной Думы.

8. По приглашению Московской областной Думы руководители исполнительных органов Московской области, должностные лица местного самоуправления выступают на заседаниях Московской областной Думы и отвечают на вопросы депутатов Московской областной Думы с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне в порядке, определенном Регламентом Московской областной Думы.

## КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 29

1. Основной организационной формой деятельности Московской областной Думы являются заседания Думы, в процессе которых Дума реализует свои основные полномочия. На заседаниях Думы путем голосования депутатов принимаются правовые акты – законы Московской области, постановления и решения Думы.

С декабря 1993 года по май 2023 года Думой проведено 1078 заседаний Думы, рассмотрено – 23427 вопроса, принято 5770 законов Московской области, 17504 постановления Думы, 9420 решений Думы.

### Общие итоги деятельности Московской областной Думы за 1993–2023 годы

	ПРОВЕДЕНО ЗАСЕДАНИЙ ДУМЫ	РАССМОТРЕ- НО ВОПРО- СОВ	ПРИНЯТО ЗА- КОНОВ МО- СКОВСКОЙ ОБЛАСТИ	ПРИНЯТО ПОСТА- НОВЛЕНИЙ ДУМЫ	ПРИНЯТО РЕШЕНИЙ ДУМЫ
I СОЗЫВ 1993–1997 ГОДЫ	156	2222	192	–	1801
II СОЗЫВ 1997–2001 ГОДЫ	154	2964	515	79	2792
III СОЗЫВ 2001–2007 ГОДЫ	212	4804	1147	2029	2459
IV СОЗЫВ 2007–2011 ГОДЫ	177	4070	1043	2517	1508
V СОЗЫВ 2011–2016 ГОДЫ	173	4420	1009	5342	420
VI СОЗЫВ 2016–2021 ГОДЫ	68	1680	535	2411	152
VII СОЗЫВ 2021–2026 ГОДЫ*	50	1189	455	1831	104

\* Данные по состоянию на июль 2023 года.

Заседания Думы проводятся в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Уставом Московской области, законами Московской области. Порядок проведения заседания Думы установлен Регламентом Думы.

В феврале 1994 года решением Московской областной Думы № 9/6 был принят Регламент Думы, установивший порядок деятельности и проведения заседаний Думы, основные правила и процедуры работы Думы, ее органов<sup>1</sup>. Регламентом определялся порядок проведения заседаний Думы, устанавливался распорядок дня

<sup>1</sup> Решение Московской областной Думы от 09.02.1994 № 9/6 «О Регламенте Московской областной Думы» (утр. силу).

заседания Думы, процедура принятия решений, виды голосований и другое. Часть его положений вошла в основу действующего Регламента, принятого постановлением Думы от 9 июня 2011 года № 7/160-П.

Согласно действующему Регламенту Думы заседание Думы проводится в соответствии с повесткой заседания Думы. Подготовка повестки заседания Думы осуществляется, как правило, в соответствии с планом работы Думы на текущий квартал. Вопросы повестки заседания Думы делятся на пять частей: кадровые, внеочередные, основные, разные, информационные. Соответственно этому устанавливается последовательность рассмотрения вопросов на заседании Думы.

В повестке заседания Думы может быть предусмотрено проведение «Часа Правительства Московской области», «Часа муниципалитета Московской области», а также «Часа территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup>.

В Московской областной Думе, начиная с третьего созыва (2002 год), действует автоматизированная система ведения заседания Думы. В первом и втором созывах использовалась автоматизированная система проведения голосований, установленная еще при Мособлсовете (использовалась для проведения заседаний малого Совета). Данная система обеспечивает регистрацию депутатов на заседании Думы, лиц, приглашенных на заседание Думы, лиц, присутствующих в зале заседания Думы, а также записи депутатов на выступления, представление в электронном виде документов для депутатов на заседании Думы,

определение результатов голосования, фиксацию фамилий голосующих депутатов при проведении открытого, в том числе поименного, голосования, проведение тайного голосования и другое.

Председательствует на заседании Думы Председатель Думы или по его поручению первый заместитель Председателя Думы, или один из заместителей Председателя Думы.

На время проведения каждого заседания Думы из состава депутатов избираются два рабочих органа заседания: секретариат и счетная группа. Секретариат ведет запись депутатов на выступления в случае отказа автоматизированной системы ведения заседания, регистрирует вопросы, справки, заявления, обращения, предложения и другие материалы, поступающие от фракций, органов Думы и депутатов, и другое. Счетная группа производит подсчет голосов депутатов, поданных «за», «против», «воздержался», за предложение, поставленное на голосование, в случае, если проводится открытое голосование без использования автоматизированной системы ведения заседания Думы.

Процедура рассмотрения вопросов, внесенных в повестку заседания Думы, включает в себя:

- 1) доклад автора (ответственного исполнителя), внесшего вопрос на рассмотрение;
- 2) содоклады (право на содоклад имеют уполномоченные представители фракций и комитетов Думы, а также уполномоченный представитель Общественной палаты Московской области, если проводилась общественная экспертиза материалов по рассматриваемому вопросу);
- 3) вопросы к докладчикам и их ответы;
- 4) прения по докладом;

5) заключительное слово докладчиков и содокладчиков;

6) выступления по мотивам голосования (докладчикам и содокладчикам слово по мотивам голосования не предоставляется);

7) принятие решения путем голосования.

Процедурная часть рассмотрения законопроекта предполагает его обсуждение и дискуссии. В ходе рассмотрения проекта закона задаются вопросы, рассматриваются отдельные положения законопроекта, высказываются различные мнения. В первом созыве, например, не было случая, чтобы какой-либо закон принимался без бурного обсуждения на заседаниях Думы. Депутат Московской областной Думы В.М. Баранов (первый-третий созыв) вспоминал: «Все заседания Думы проходили очень бурно, длились до позднего вечера. Каждый вопрос обсуждали по два-три часа, к микрофонам выстраивались целые очереди, все хотели обязательно высказаться, довести до всех свое мнение и мнение своих избирателей»<sup>3</sup>. В настоящее время законопроекты обсуждаются не менее детально, но «центр тяжести» обсуждения сместился: если в первом созыве законопроекты подробно разбирались на заседаниях Думы, то теперь – в основном на заседаниях ее комитетов.

В соответствии с Регламентом Думы депутат обязан присутствовать на заседаниях Думы. В случае невозможности присутствовать на заседаниях Думы по уважительной причине депутат Думы заблаговременно информирует об этом Председателя Думы.

2. Заседания Думы являются открытыми, за исключением случаев, установленных федераль-

ными законами, Уставом Московской области, законами Московской области, а также Регламентом Думы.

Открытые заседания проводятся гласно и освещаются в средствах массовой информации.

Заседания Думы могут проводиться в закрытом формате. Инициаторами этого могут выступать Председатель Думы, фракция, орган Думы, Губернатор Московской области, прокурор Московской области. Решение о проведении закрытого заседания принимается большинством голосов депутатов, присутствующих на заседании Думы. Лицам, присутствующим на закрытом заседании Думы, запрещается иметь и использовать в ходе закрытого заседания Думы фото-, кино- и видеотехнику, средства звукозаписи и обработки информации. Средства телефонной и радиосвязи должны быть выключены. Согласно Регламенту Думы в случае принятия Думой решения о закрытом режиме проведения всего заседания Думы или его части председательствующий уведомляет присутствующих лиц об основных правилах проведения закрытого заседания, о степени секретности обсуждаемых на нем сведений и предупреждает их об ответственности за разглашение и распространение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.

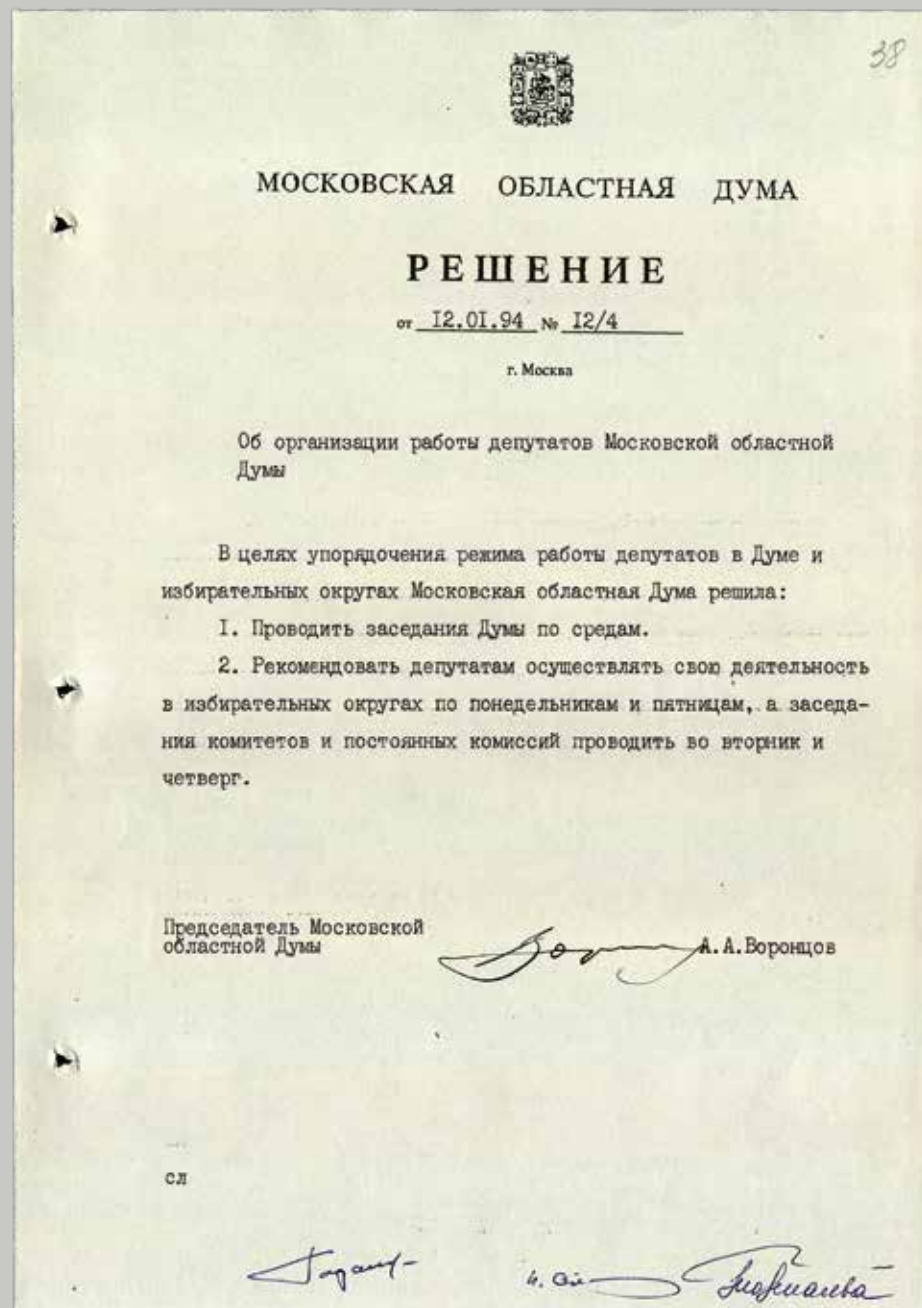
Очередные заседания Думы проводятся в рабочие дни по четвергам.

В соответствии с Регламентом Думы в редакции постановления Думы от 16 января 2008 года № 2/29-П очередные заседания Думы проводились каждый четверг<sup>4</sup>. С марта 2017 года порядок проведения очередных заседаний Думы изменился. В целях сов-

<sup>2</sup> Постановление Московской областной Думы от 09.06.2011 № 7/160-П «О Регламенте Московской областной Думы».

<sup>3</sup> Московская областная Дума 1993–2003 / Под общей редакцией Председателя Московской областной Думы В. Е. Аксакова. – М : Издательский дом «Финансовый контроль», 2003. – С. 76.

<sup>4</sup> Постановление Московской областной Думы от 16.01.2008 № 2/29-П «О внесении изменения в Регламент Московской областной Думы» (утр. силу).



местной работы депутатов Думы и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) с избирателями Московской области одна неделя каждого месяца предназначается депутату Думы для работы с избирателями в территориальном округе Московской области. В связи с этим очередное заседание Думы в парламентскую неделю не проводится. Даты проведения парламентской недели устанавливаются постановлением Думы об одобрении плана работы Думы на очередной квартал на основании распорядка работы депутатов Государственной Думы на соответствующую сессию, утвержденного постановлением Государственной Думы.

Очередное заседание Думы не проводится в установленный Регламентом Думы день, если на этот день приходится государственный праздник. Очередное заседание Думы может не проводиться, если решением Думы на этот день назначено официальное мероприятие, проводимое Думой, а также по иным основаниям в соответствии с решением Совета Думы<sup>5</sup>.

Думой также могут проводиться внеочередные заседания. Внеочередные заседания созываются Председателем Думы по собственной инициативе, а также по инициативе Совета Думы или фракции, по требованию Губернатора Московской области.

По решению Председателя Думы заседания Думы могут проводиться в режиме видеоконференции. 10 апреля 2020 года состоялось первое в истории Московской областной Думы заседание, которое в условиях пандемии коронавирусной

инфекции прошло в режиме видеоконференции. Заседания Думы в режиме видеоконференции могут быть только открытыми. В период с 2020 по 2021 год заседания Московской областной Думы проводились преимущественно в режиме видеоконференции<sup>6</sup>.

3. В соответствии со статьей 5 Закона Московской области № 135/2018-ОЗ «О Московской областной Думе» заседание Думы правомочно, если на нем присутствует более половины от установленного числа депутатов Думы. Данное требование направлено на обеспечение выражения мнения большинства при принятии Думой своих решений.

Правомочное заседание Московской областной Думы проводится не реже одного раза в три месяца. Предполагается, что такое правило позволит обеспечить эффективность и постоянство деятельности Думы.

4. Московская областная Дума нового созыва собирается на первое заседание на 30-й день после избрания правомочного состава Думы. Губернатор Московской области вправе созвать первое заседание Думы ранее указанного срока.

Перед открытием первого заседания Московской областной Думы выступает председатель Избирательной комиссии Московской области с информацией об общих результатах выборов депутатов, а также о распределении депутатских мандатов между избирательными объединениями, допущенными к этому распределению.

Председатель Избирательной комиссии Московской области оглашает фамилии избранных

<sup>5</sup> Постановление Московской областной Думы от 09.06.2011 № 7/160-П «О Регламенте Московской областной Думы».

<sup>6</sup> Порядок проведения заседаний в режиме видеоконференции установлен Регламентом проведения заседаний Московской областной Думы в режиме видеоконференции, принятом постановлением Думы от 03.04.2020 № 18/113-П.



депутатов, вручает депутатам удостоверения депутата Думы и предоставляет право открыть первое заседание Думы старейшему по возрасту депутату. Старейший по возрасту депутат открывает первое заседание Думы и председательствует на нем до избрания Председателя Думы.

По предложению председательствующего в порядке, установленном Регламентом Московской областной Думы, принимается повестка первого заседания Думы, которая включает в себя следующие вопросы:

- 1) об избрании рабочих органов заседания – счетной группы и секретариата;
- 2) об избрании Комиссии по регламенту и организации деятельности Московской областной Думы;
- 3) об избрании Председателя Московской областной Думы.

В повестку первого заседания Думы могут быть включены и иные вопросы по предложению депутатов.

Первое заседание Думы закрывается после принятия решений по всем вопросам, включенным в повестку<sup>7</sup>.

5. Регламентом Московской областной Думы установлен перечень лиц, которые могут присутствовать на заседаниях Думы и принимать участие в обсуждении вопросов повестки дня.

Помимо лиц, указанных в части 5 комментируемой статьи, вправе присутствовать и принимать участие в заседаниях Думы с правом совещательного голоса Губернатор Московской области, члены Правительства Московской области, постоянный представитель Губернатора Москов-

ской области в Думе, руководители центральных исполнительных органов государственной власти Московской области и государственных органов Московской области, Уполномоченный по правам человека в Московской области, председатель Общественной палаты Московской области, Председатель Контрольно-счетной палаты Московской области, прокурор Московской области, председатель Московского областного суда, Председатель Избирательной комиссии Московской области и (или) уполномоченные ими лица, а также уполномоченные лица органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области<sup>8</sup>.

На заседания Думы также могут быть приглашены представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым вопросам. Представители средств массовой информации при условии их аккредитации присутствуют на открытых заседаниях Думы.

6. В соответствии с Положением о порядке рассмотрения в Думе информации о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность на территории Московской области, утвержденным постановлением Московской областной Думы от 23 ноября 2017 года № 25/37-П, по приглашению Думы в плановом порядке на заседаниях Думы выступают руководители указанных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

<sup>7</sup> Постановление Московской областной Думы от 09.06.2011 № 7/160-П «О Регламенте Московской областной Думы».

<sup>8</sup> Там же.



Заседание Московской областной Думы. 2023 год

Приглашение на заседание Думы с указанием интересующих депутатов Думы вопросов направляется руководителю территориального органа федерального органа исполнительной власти не позднее чем за семь дней до дня проведения заседания.

С декабря 2017 года на заседаниях Думы было заслушано 58 докладов территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

7. В случае невозможности присутствия на заседании Думы руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти не позднее чем за два календарных дня до планируемой даты выступления с информацией уведомляет об этом Председателя Думы с указанием причины и должностного лица, уполномоченного представлять соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти, либо о согласовании выступления с информацией на другом заседании Думы.

В случае изменения планируемой даты выступления с информацией Дума уведомляет руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти о переносе выступления на другое заседание Думы.

По итогам рассмотрения на заседании Думы информации Дума принимает решение о принятии информации к сведению. Проект соответствующего постановления Думы выносится на рассмотрение Думы. По итогам заслушивания информации Думой могут быть даны протокольные поручения. Об итогах исполнения поручений Думы информируется Совет Думы<sup>9</sup>.

8. Согласно части 8 комментируемой статьи приглашенные Думой руководители исполнительных органов Московской области, должностные лица местного самоуправления выступают на заседаниях Думы и отвечают на вопросы депутатов Думы с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне в порядке, определенном Регламентом Московской областной Думы.

В соответствии с Регламентом Московской областной Думы для информационного выступления и ответов на вопросы депутатов в рамках «Часа Правительства Московской области» на заседание Думы могут быть приглашены члены Правительства Московской области, руководители центральных исполнительных органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области<sup>10</sup>.

## Статья 30. ПРИНЯТИЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМОЙ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ИХ ОБНАРОДОВАНИЕ И ВСТУПЛЕНИЕ ИХ В СИЛУ

1. Устав Московской области, поправки к нему принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Московской областной Думы.

2. Законы Московской области принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов Московской областной Думы, если иное не предусмотрено федеральным законом. Принятый закон в течение пяти рабочих дней направляется для подписания и обнародования Губернатору Московской области.

3. Проекты законов Московской области рассматриваются Московской областной Думой в трех чтениях. Решение о принятии или об отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением Московской областной Думы.

4. Губернатор Московской области обнародует Устав Московской области, подписывает и обнародует закон Московской области либо отклоняет закон в течение 14 дней со дня поступления указанного закона. Губернатор Московской области возвращает в Московскую областную Думу отклоненный закон Московской области с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений.

Если отклоненный закон Московской области будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Московской областной Думы, закон Московской области подлежит подписанию и обнародованию Губернатором Московской области в ранее принятой редакции в течение пяти рабочих дней со дня поступления указанного закона.

Внесение Президентом Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации запроса о проверке конституционности закона Московской области до его обнародования Губернатором Московской области приостанавливает течение срока для обнародования закона Московской области до вынесения решения Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу и исключает обнародование такого закона до вынесения указанного решения. В случае обнародования закона Московской области до вынесения решения Конституционного Суда Российской Федерации данное обнародование не порождает правовых последствий.

Если закон Московской области до его обнародования будет признан не соответствующим Конституции Российской Федерации, данный закон не обнародуется (если закон не был подписан Губернатором Московской области, он не подписывается). Губернатор Московской области отзывает свою подпись под данным законом Московской области и возвращает его в Московскую областную Думу для исключения из него положений, признанных не соответствующими Конституции Российской Федерации.

5. Порядок принятия, обнародования и вступления в силу законов Московской области устанавливается законом Московской области в соответствии с настоящим Уставом.

6. Устав Московской области, закон Московской области вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если федеральным законом и (или) самими Уставом Московской области, законом Московской области не установлен другой порядок вступления их в силу.

7. Постановления Московской областной Думы принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов Московской областной Думы, если иное не предусмотрено федеральным законом, Уставом Московской области или законом Московской области, и подписываются Председателем Московской областной Думы.

<sup>9</sup> Постановление Московской областной Думы от 23.11.2017 № 25/37-П «О Положении о порядке рассмотрения в Московской областной Думе информации о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность на территории Московской области».

<sup>10</sup> Постановление Московской областной Думы от 09.06.2011 № 7/160-П «О Регламенте Московской областной Думы».

Постановление Московской областной Думы вступает в силу со дня его принятия Московской областной Думой, если иное не установлено этим постановлением. Постановления Московской областной Думы, имеющие нормативный характер, подлежат размещению на официальном сайте Московской областной Думы.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 30

1. После первых выборов в Московскую областную Думу, состоявшихся 12 декабря 1993 года, депутаты начали работу по созданию новой законодательной базы Московской области, так как положения предыдущего (советского) законодательства в новых условиях оказались нежизнеспособными. Российская Федерация ратифицировала множество международных нормативных правовых актов, ключевые положения которых должны были найти свое отражение в региональном законодательстве.

Принимаемые Мособлсоветом нормативные правовые акты зачастую являлись своего рода прообразом законов Московской области, но четкого правового определения у них не было. Такое понятие, как «закон Московской области», появилось впервые только с началом деятельности Московской областной Думы.

Депутаты Московской областной Думы первого созыва должны были решить, какой правовой акт является нормативным правовым актом Московской области, а какой нет, определить порядок их принятия, обнародования и опубликования, а также порядок признания утратившими силу или отмены решений Мособлсовета. Первоначально в категорию нормативных правовых актов попадали акты, которые хотя и являлись по

содержанию нормативными (то есть устанавливали, изменяли или отменяли правовые нормы), но по форме и названию им не соответствовали.

Согласно положениям комментируемой статьи, к нормативным правовым актам, принимаемым Московской областной Думой, относятся законы Московской области и постановления Думы.

Устав есть Основной Закон Московской области. Именно поэтому важным этапом в деятельности Думы первого созыва стала работа именно над Уставом. К его разработке Дума приступила в 1994 году, подписан же Губернатором Московской области он был только 11 декабря 1996 года. В работе над ним принимали участие практически все депутаты, поскольку Устав включал в себя все направления правового регулирования – от организации государственной власти до экономики.

Помимо объективных трудностей, связанных с формированием новых правовых положений и новой структуры законодательного органа, создание Устава усложнялось необходимостью учитывать постоянно изменяющееся федеральное законодательство. Например, в 1995 году была введена должность Губернатора Московской области<sup>1</sup>, вступил в силу действовавший до 2003 года Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Работая над Уставом, Московская областная Дума провела несколько научно-практических конференций, круглых столов, депутатских слушаний. Ни один законодательный акт не обсуждался так широко, напряженно и эмоционально. На этом документе оттачивались мастерство и профессионализм всей Думы, отрабатывались технологии законопроектной работы<sup>2</sup>. Документ состоял из 124 статей, сгруппированных в 8 разделов. За время действия Устава в него вносилось более 50 изменений.

В развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти, а также в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) Московской областной Думой был принят новый Устав Московской области № 197/2022-ОЗ<sup>3</sup>. Основной Закон области состоит из 10 глав, включающих в себя 62 статьи.

2. Закон Московской области – нормативный правовой акт Московской области, принятый Московской областной Думой по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами Российской Федерации к предметам ведения субъектов Российской Федерации или предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 комментируемой статьи законы Московской области принимаются

большинством голосов от установленного числа депутатов Московской областной Думы, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Под установленным числом депутатов понимается число депутатов, установленное Уставом Московской области, то есть 50 депутатов.

Закон Московской области вступает в силу после его подписания и обнародования. Подписание и обнародование законов Московской области – прерогатива высшего должностного лица Московской области – Губернатора Московской области. Именно ему направляется принятый Думой закон в течение пяти рабочих дней.

3. Законопроекты рассматриваются на заседаниях Московской областной Думы в трех чтениях.

По результатам рассмотрения законопроекта в каждом чтении Дума принимает определенное решение большинством голосов от установленного числа депутатов.

При первом чтении законопроекта обсуждается его концепция, актуальность и практическая значимость, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, Уставу Московской области, законодательству Московской области, особое внимание уделяется наличию коррупциогенных факторов.

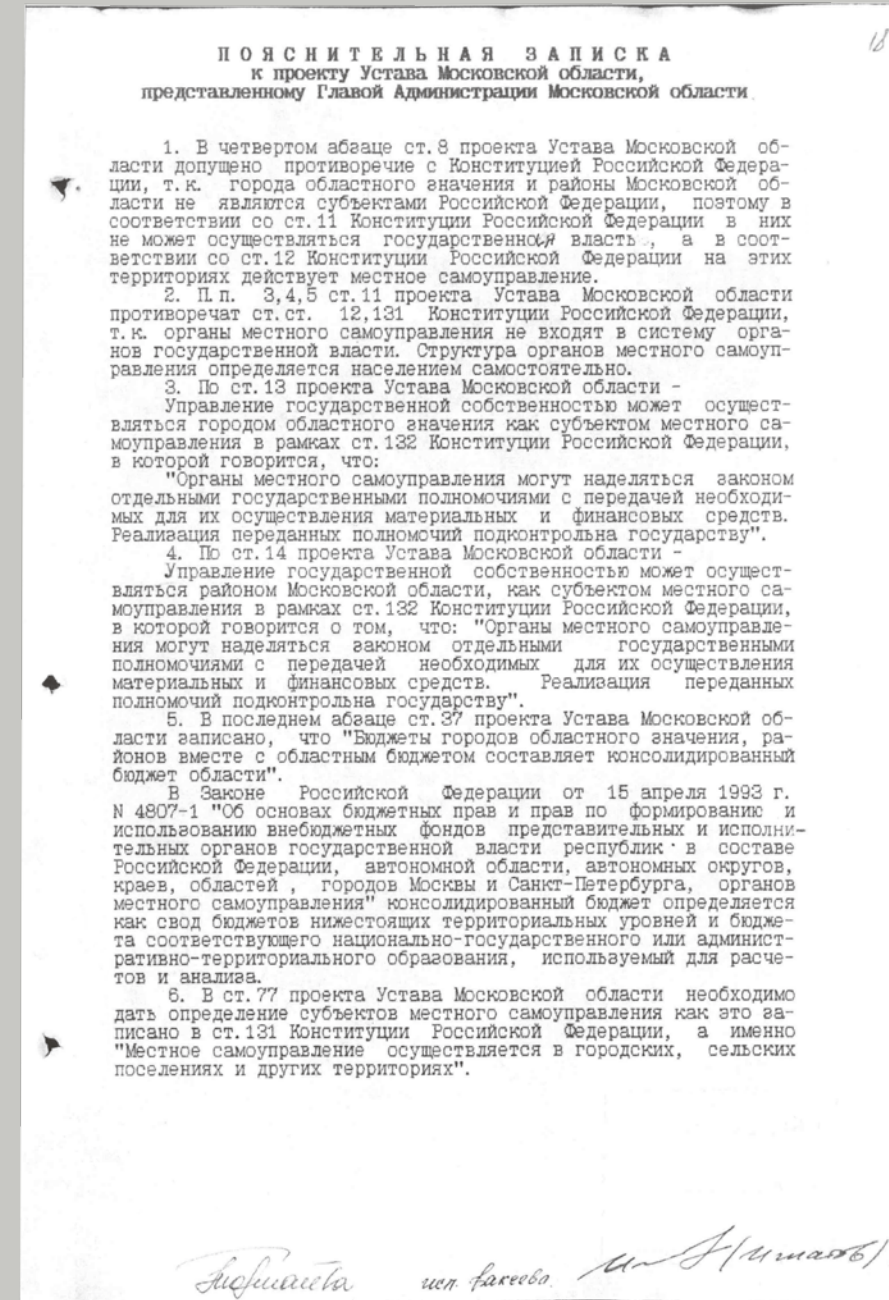
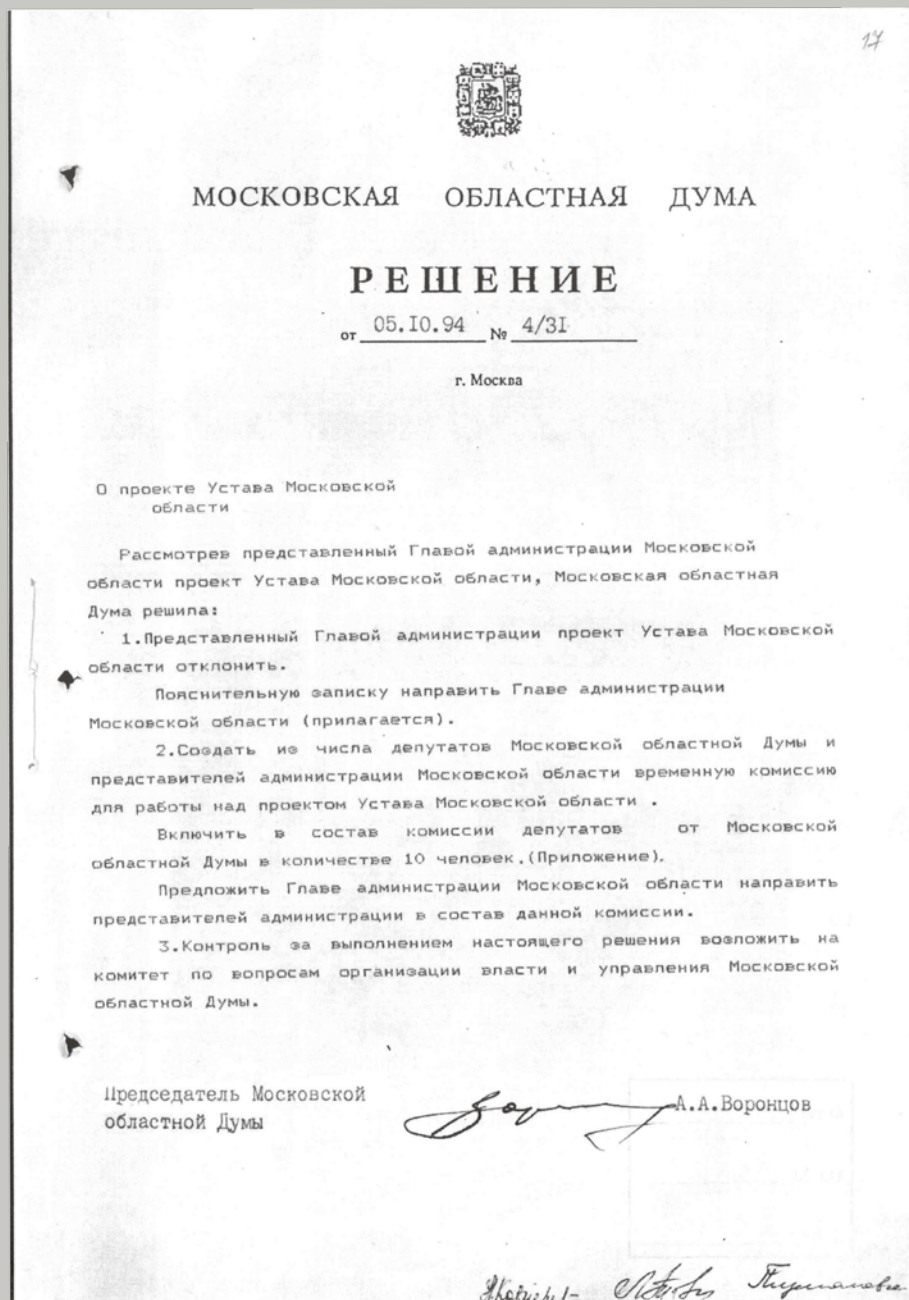
По итогам первого чтения законопроекта Дума может принять одно из следующих решений: одобрить законопроект или отклонить законопроект. Первым ставится на голосование предложение об одобрении законопроекта.

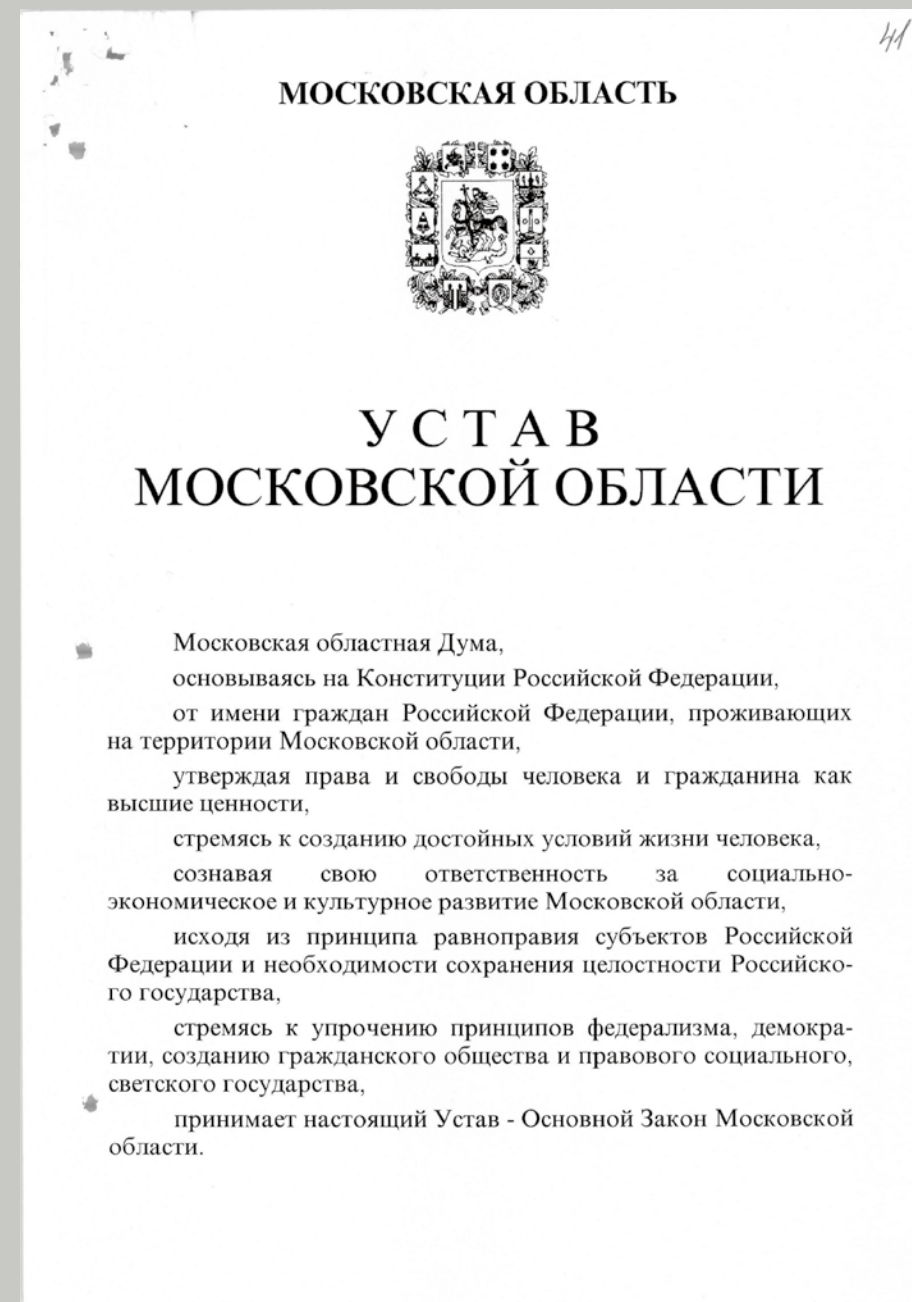
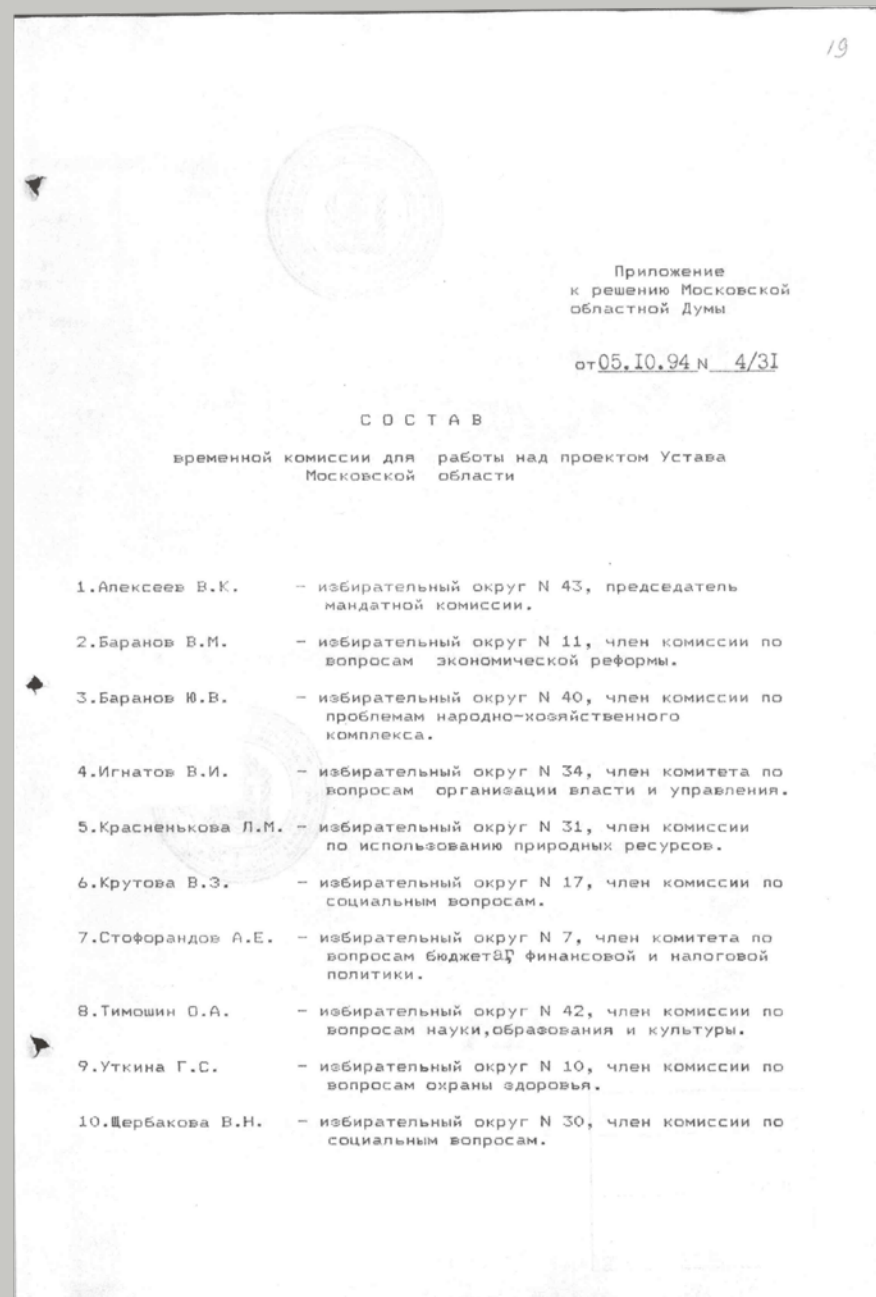
Решение об одобрении законопроекта принимается большинством голосов от установленного

<sup>1</sup> Закон Московской области № 56/96-ОЗ «О введении в действие Устава Московской области».

<sup>2</sup> Московская областная Дума: 20 лет на службе Подмоскovie. В 2 частях. – Московская область : Издательство «Подмосковье», 2013. – Ч. 1. – С. 96.

<sup>3</sup> Подписан Губернатором Московской области 23.11.2022 № 197/2022-ОЗ, принят постановлением Московской областной Думы от 10.11.2022 № 4/37-П «Об Уставе Московской области».





числа депутатов и оформляется постановлением Думы.

Во втором чтении Дума, рассматривая доработанный законопроект, учитывает его соответствие одобренной концепции и результаты оценки регулирующего воздействия законопроекта, изложенные в соответствующем заключении.

По итогам второго чтения Дума может принять одно из следующих решений: принять законопроект за основу или отклонить законопроект. Голосование проходит по каждому из указанных решений, которые могут быть приняты большинством голосов от установленного числа депутатов.

Если не принято ни одно из этих решений, то рассмотрение законопроекта во втором чтении приостанавливается, вопрос снимается с рассмотрения на заседании Думы без дополнительного голосования, и считается принятым решение Думы о продолжении доработки законопроекта. Для продолжения доработки законопроекта и дополнительного представления замечаний и предложений устанавливается срок – 14 рабочих дней. Решение о принятии законопроекта за основу оформляется постановлением Московской областной Думы.

В третьем чтении Дума рассматривает исключительно поправки к законопроекту, принятому за основу. Поправки принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов. Соответствующие решения оформляются постановлениями Думы.

После голосования по всем имеющимся поправкам Дума принимает одно из следующих решений:

1) законопроект, принятый за основу, принять в целом с учетом принятых поправок;

2) прервать процедуру третьего чтения для подготовки и представления дополнительных поправок к законопроекту, принятому за основу;

3) вернуть законопроект, принятый за основу, к процедуре второго чтения.

Голосование проводится по каждому из указанных решений, которые могут быть приняты большинством голосов от установленного числа депутатов.

Решение Думы о принятии законопроекта, принятого Думой за основу, в целом с учетом принятых поправок означает принятие Думой соответствующего закона Московской области. Это решение оформляется постановлением Думы без дополнительного голосования, должно предусматривать направление закона Московской области, принятого Думой, Губернатору Московской области для обнародования и не должно содержать пункты (пункт), предусматривающие меры по реализации принятого Думой закона Московской области.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации деление процедуры рассмотрения проектов на чтения и собственно каждое из чтений имеют значение как для обеспечения поиска наиболее адекватных нормативных решений, так и для проверки соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя. Принятие акта последовательно в каждом из трех чтений – при их различном назначении в едином нормотворческом процессе – является также гарантией учета исходной позиции субъектов законодательной инициативы, поскольку изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате

случайных, не связанных с обсуждением концепции решений»<sup>4</sup>.

Следует отметить, что ранее, в соответствии с Регламентом Московской областной Думы, утвержденным решением Думы от 9 февраля 1994 года № 9/6 (утр. силу), законы Московской области принимались в двух чтениях.

4. Датой принятия Московской областной Думы закона считается день его принятия Московской областной Думой в третьем чтении.

Губернатор Московской области подписывает и обнародует закон либо отклоняет закон в течение 14 дней со дня его поступления Губернатору Московской области, за исключением случаев, предусмотренных федеральным конституционным законом, федеральным законом.

В случае отклонения закона Губернатором Московской области отклоненный закон возвращается Губернатором Московской области в Думу с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений.

Повторное рассмотрение Думой закона, отклоненного Губернатором Московской области, осуществляется в порядке, установленном Регламентом Московской областной Думы.

Закон в ранее принятой редакции или в новой редакции вместе с соответствующим постановлением Думы о его принятии направляется Губернатору Московской области для подписания и обнародования в течение пяти рабочих дней со дня его принятия Московской областной Думой. В случае если отклоненный Губернатором Московской об-

ласти закон будет одобрен Думой в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Думы, то данный закон подлежит подписанию и обнародованию Губернатором Московской области в ранее принятой редакции в течение пяти рабочих дней со дня поступления указанного закона Губернатору Московской области.

В случае если отклоненный Губернатором Московской области закон будет принят Думой в новой редакции, то данный закон подлежит подписанию и обнародованию Губернатором Московской области в течение 14 дней со дня поступления указанного закона Губернатору Московской области<sup>5</sup>.

В соответствии с Федеральным законом № 414-ФЗ настоящим Уставом предусмотрено право Президента Российской Федерации обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности закона Московской области до его обнародования Губернатором Московской области. Правовыми последствиями внесения такого запроса являются приостановление течения срока, необходимого для обнародования закона Московской области, и невозможность его обнародования до вынесения решения Конституционным Судом Российской Федерации. В случае обнародования закона вопреки запрету, он не порождает никаких правовых последствий.

Обнародование неконституционного закона не допускается. Если закон к моменту вынесения

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 05.07.2001 № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 29 (16 июля). – Ст. 3059.

<sup>5</sup> Постановление Московской областной Думы от 09.06.2011 № 7/160-П «О Регламенте Московской областной Думы».

Конституционным Судом Российской Федерации решения был подписан, то Губернатор Московской области должен отозвать свою подпись и направить данный закон в Думу для приведения его в соответствие.

В случае признания закона Московской области неконституционным, Московская областная Дума в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации отменяет признанный неконституционным закон Московской области, принимает новый закон Московской области либо вносит в него изменения<sup>6</sup>.

5. Порядок принятия законов Московской области устанавливается Законом Московской области № 135/2018-ОЗ «О Московской областной Думе», Регламентом Московской областной Думы в соответствии с положениями Устава Московской области.

Сроки и порядок подписания и обнародования законов Московской области устанавливаются Законом Московской области № 88/2023-ОЗ «О сроках и порядке подписания и обнародования законов Московской области». В соответствии с указанным Законом Губернатор Московской области обнародует закон путем его официального опубликования.

Официальный источник опубликования должен быть общедоступным, а размещенные в нем нормативные правовые акты должны оперативно доводиться до сведения граждан. Ранее тексты законодательных актов Московской области подлежали опубликованию в нескольких источниках –

газетах «Подмосковные известия», «Народная газета», «Вестнике Московской областной Думы», «Ежедневные новости. Подмосковье»<sup>7</sup>. В настоящее время, в соответствии с Законом Московской области № 88/2023-ОЗ «О сроках и порядке подписания и обнародования законов Московской области», законы Московской области подлежат размещению (опубликованию) на Интернет-портале Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)) и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Днем официального опубликования закона является день первого размещения его текста на Интернет-портале Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или на «Официальном интернет-портале правовой информации».

Контроль за правильностью и своевременностью размещения (опубликования) законов на указанных интернет-порталах осуществляется Губернатором Московской области.

Законы временно (в течение 10 лет) хранятся в Московской областной Думе до их передачи на постоянное хранение в государственное казенное учреждение Московской области «Центральный государственный архив Московской области».

6. Устав, закон Московской области вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если федеральным законом и (или) самими Уставом, законом Московской области не установлен другой порядок вступления их в силу.

В частности, федеральным законодательством в отдельных сферах правового регулирования устанавливаются специальные сроки вступления в силу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Например, пунктом 1 статьи 5 Налогового кодекса Российской Федерации предусматривается, что акты законодательства о налогах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу. Акты законодательства о сборах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования. Акты законодательства о налогах и сборах в части регулирования страховых взносов вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного расчетного периода по страховым взносам<sup>8</sup>.

Федеральным законодательством устанавливаются специальные правила вступления в силу актов субъектов Российской Федерации, регулирующих деятельность муниципальных образований, в частности, законов об изменении границ муниципального образования, о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации и других<sup>9</sup>.

Следует отметить, что действующий порядок вступления в силу законов Московской области отличается от прежнего. Связано это с тем, что Федеральным законом № 414-ФЗ установлен единый

срок вступления законов в силу для всех субъектов Российской Федерации. Ранее Законом Московской области № 52/96-ОЗ «О порядке принятия, обнародования, вступления в силу и хранения Устава Московской области и законов Московской области» (утр. силу) закон вступал в силу на следующий день после его официального опубликования, если самим законом не устанавливался иной порядок вступления в силу. При этом закон по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступал в силу не ранее чем через десять дней после его официального опубликования.

7. Другой составляющей правотворческой функции Думы является принятие постановлений Московской областной Думы. За период 1993–2023 годы Московской областной Думой было принято более 17 тысяч постановлений.

В соответствии с Регламентом Думы постановления Думы рассматриваются на заседаниях Думы и принимаются в двух чтениях. Как правило, первое и второе чтения совмещаются и проводятся на одном заседании Думы.

По результатам первого чтения проект постановления Думы принимается за основу. По предложению председательствующего на заседании Думы по общему согласию депутатов рассмотрение проекта постановления может быть продолжено во втором чтении на том же заседании Думы. В этом случае допускается устное внесение поправок. После рассмотрения каждой поправки и голосования по ним проект постановления ставится на голосование в целом с учетом принятых поправок, а также поправок редакционного

<sup>6</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 13 (25 июля). – Ст. 1447.

<sup>7</sup> Закон Московской области № 13/94-ОЗ «О порядке опубликования и вступления в силу законодательных актов Московской области», Закон Московской области № 52/96-ОЗ «О порядке принятия, обнародования, вступления в силу и хранения Устава Московской области и законов Московской области»

<sup>8</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31 (3 августа). – Ст. 3824.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40 (6 октября). – Ст. 3822.

характера, которые могут быть приняты без голосования. При отсутствии поправок по общему согласию депутатов голосование по проекту постановления за основу может быть принято как голосование по проекту постановления в целом.

Согласно абзацу первому части 7 комментируемой статьи постановления Думы принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено федеральным законом, Уставом или законом Московской области, и подписываются Председателем Думы. До вступления в силу Федерального закона № 414-ФЗ

в прежней редакции Устава Московской области предусматривалось принятие постановлений Думы большинством голосов от числа избранных депутатов Московской областной Думы, то есть депутатов, избранных в состав Думы на прямых выборах<sup>10</sup>.

Постановление Думы вступает в силу со дня его принятия Думой. При этом в постановлении может быть предусмотрен иной срок вступления его в силу, например, в виду установления переходного периода действия соответствующих правоотношений, определенных в постановлении.

## Статья 31. ДОСРОЧНОЕ ПРЕКРАЩЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ

1. Полномочия Московской областной Думы прекращаются досрочно в случае:

1) принятия Московской областной Думой решения о досрочном прекращении ее полномочий в порядке, предусмотренном законом Московской области;

2) вступления в силу решения Московского областного суда о неправомерности данного состава депутатов Московской областной Думы, в том числе в связи со сложением депутатами Московской областной Думы своих полномочий;

3) роспуска Московской областной Думы Губернатором Московской области по основаниям, которые предусмотрены частью 2 или 3 настоящей статьи;

4) роспуска Московской областной Думы Президентом Российской Федерации по основаниям, которые предусмотрены частью 7 настоящей статьи.

2. Губернатор Московской области принимает решение о досрочном прекращении полномочий Московской областной Думы в случае принятия ею Устава Московской области, закона Московской области или иного нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Уставу Московской области, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Московская областная Дума не устранила их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

3. Губернатор Московской области вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Московской областной Думы в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что:

1) избранная в правомочном составе Московская областная Дума в течение трех месяцев подряд не проводила заседание;

2) вновь избранная в правомочном составе Московская областная Дума в течение трех месяцев со дня ее избрания не проводила заседание.

4. Губернатор Московской области вправе принять решение, предусмотренное частью 3 настоящей статьи, в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения соответствующего суда.

5. Решение Губернатора Московской области о досрочном прекращении полномочий Московской областной Думы оформляется постановлением Губернатора Московской области.

6. Президент Российской Федерации вправе вынести предупреждение Московской областной Думе в случае, если соответствующим судом установлено, что Московской областной Думой приняты Устав Московской области, закон Московской области или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а Московская областная Дума в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняла в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменила соответствующий нормативный правовой акт.

7. Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения Московская областная Дума не приняла в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент Российской Федерации вправе ее распустить. Полномочия Московской областной Думы прекращаются со дня вступления в силу решения Президента Российской Федерации о ее роспуске.

<sup>10</sup> Устав Московской области № 55/96-03 (утр. силу) // Подмосковные известия. – 1996. – № 239 (18 декабря).



8. В случае принятия решения о досрочном прекращении полномочий Московской областной Думы Избирательной комиссией Московской области назначаются внеочередные выборы в Московскую областную Думу в соответствии с федеральным законом, законом Московской области. Указанные выборы проводятся в сроки, предусмотренные федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 31

1. В комментируемой статье устанавливаются основания для досрочного прекращения полномочий Московской областной Думы.

Полномочия Московской областной Думы прекращаются досрочно в следующих случаях:

1) принятие решения о досрочном прекращении полномочий (самороспуск).

Возможность самороспуска была введена Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» (утр. силу). Устанавливалось, что полномочия краевого, областного Совета могли быть прекращены досрочно в результате самороспуска Совета, решение о котором могло приниматься большинством в две трети голосов от числа депутатов, установленного для данного Совета.

Как отмечают Р.М. Дзидзоев и Д.М. Степаненко: «...самороспуск есть акция добровольная, осуществляемая по собственному решению, хотя и имеющая в своей основе подобно роспуску фактическую невозможность продолжения представительских функций в данном депутатском составе»<sup>1</sup>.

Решение о досрочном прекращении полномочий Московской областной Думы принимается большинством голосов не менее двух третей от установленного числа депутатов Думы в поряд-

ке, предусмотренном Законом Московской области № 135/2018-ОЗ «О Московской областной Думе». Согласно Постановлению Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2002 года № 143пв-02, принятие решения о самороспуске законодательного (представительного) органа квалифицированным большинством голосов является гарантией взвешенности такого решения, принимаемого коллегиально, а также одним из факторов, обеспечивающих стабильность функционирования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, что полностью отвечает интересам населения субъекта Российской Федерации с точки зрения сохранения устойчивости законодательной ветви власти;

2) вступление в силу решения Московского областного суда о неправомерности данного состава депутатов Московской областной Думы, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий. Если в связи с указанными обстоятельствами численность депутатов Московской областной Думы станет меньше, чем 2/3 от установленного числа депутатов, суд вправе признать неправомерность ее состава.

Признание судом неправомерности состава законодательного органа означает, что указанный

орган не вправе принимать какие-либо решения, включая решение о самороспуске;

3) роспуск Губернатором Московской области. Основания и порядок роспуска Думы Губернатором Московской области определены в частях 2, 3 комментируемой статьи;

4) роспуск Президентом Российской Федерации. Основание и порядок роспуска Думы Президентом Российской Федерации определены в части 7 комментируемой статьи.

2. Частью 2 комментируемой статьи установлено основание роспуска Думы Губернатором Московской области в связи с принятием Думой нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Уставу Московской области, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Дума не устранила их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

Как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 года № 8-П, неподчинение органа государственной власти субъекта Российской Федерации решению Федерации, выраженному в судебном решении, обязывающем отменить принятый им нормативный акт, противоречащий Конституции Российской Федерации и федеральным законам,

представляет собой непризнание верховенства Конституции Российской Федерации и, по существу, означает присвоение органом государственной власти субъекта Российской Федерации не принадлежащих ему властных полномочий и суверенных прав Российской Федерации (часть 4 статьи 3, статья 4 Конституции Российской Федерации)<sup>2</sup>.

3. Часть 3 комментируемой статьи устанавливает дополнительное основание досрочного прекращения полномочий Думы. Предусматривается, что Губернатор Московской области вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Думы в случае, если судом будет установлено, что избранная в правомочном составе Дума (в том числе со дня ее избрания в правомочном составе) три месяца подряд не проводила заседания.

Основанием досрочного прекращения полномочий Думы в данном случае является решение суда об установлении факта непроведения заседания Думой в течение трех месяцев подряд.

Отсутствие судебной практики по роспуску законодательных органов субъектов Российской Федерации по данным основаниям не позволяет в полной мере оценить правовые основания для признания судом факта бездействия законодательного органа субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев подряд. Ряд ученых полагает, что данная норма практического применения не найдет. Хотя теоретически, когда могут появиться оппозиционные партии в законодательном органе, это возможно<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Дзидзоев Р. М., Степаненко Д. М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России // Право и политика. – 2006. – № 9. – С. 9.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 04.04.2002 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 15 (15 апреля). – Ст. 1497.

<sup>3</sup> Курманов М. М. Роспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации за непроведение заседания законодательного органа субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 2. – С. 7–11.

Основание, по которому Губернатор Московской области принимает решение о досрочном прекращении полномочий Думы, в соответствии с частью 2 комментируемой статьи, введено в 2000 году. Соответствующее право Губернатора Московской области, предусмотренное частью 3 комментируемой статьи, установлено в 2007 году. Таким образом, прослеживается тенденция расширения возможностей Губернатора Московской области в вопросе о досрочном прекращении полномочий Думы.

4. Частью 4 комментируемой статьи устанавливается срок, в течение которого Губернатор Московской области вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Думы по основанию, предусмотренному частью 3 комментируемой статьи. Данный срок составляет три месяца со дня вступления в силу решения соответствующего суда.

5. Частью 5 комментируемой статьи устанавливается порядок оформления решения Губернатора Московской области о роспуске Думы. Устанавливается, что решение Губернатора Московской области о досрочном прекращении полномочий Думы принимается в форме постановления Губернатора Московской области.

6. Частью 6 комментируемой статьи предусмотрено право Президента Российской Федерации выносить предупреждение Думе в случае, если соответствующим судом установлено, что Думой приняты нормативные правовые акты, противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, а Дума в течение

шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняла мер по исполнению решения суда.

В соответствии с частью 6 статьи 14 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» решение Президента Российской Федерации о предупреждении законодательного органа субъекта Российской Федерации принимается в форме указа.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 4 апреля 2002 года № 8-П, вынесение предупреждения в адрес законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации является профилактической мерой, которая призвана побудить к добровольному исполнению решения суда, способствовать выполнению конституционных обязанностей и одновременно создает дополнительную гарантию для субъекта Российской Федерации в процедуре применения федерального воздействия<sup>4</sup>.

7. Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения Дума не приняла соответствующих мер по исполнению решения суда, Президент Российской Федерации вправе распустить Думу.

Следует подчеркнуть, что формулировка «вправе» допускает возможность свободной реализации либо нереализации соответствующего права. То есть даже при наличии судебного решения применение соответствующей меры воз-

действия на законодательный орган представляет собой не обязанность, а право Президента Российской Федерации. Такое же правило распространяется и на Губернатора Московской области при принятии решения о досрочном прекращении полномочий Думы, предусмотренного частями 3 и 4 комментируемой статьи.

Из положений комментируемой статьи вытекает обязанность Думы принимать меры по исполнению судебного решения, непринятие которых является основанием наступления ответственности.

Способами исполнения решений суда могут быть: признание нормативного акта утратившим силу с принятием или без принятия нового акта; исключение отдельного или взаимосвязанных положений нормативного акта с созданием (изменением, дополнением) или без создания нового регулирования. В случае если в связи с признанием судом нормативного акта недействующим выявлена недостаточная урегулированность публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе возложить на орган, принявший оспариваемый акт, обязанность принять новый акт, заменяющий акт, признанный недействующим, что закреплено в части 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации наличие применительно к досрочному прекращению полномочий зако-

нодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации как минимум двух обязательных процедур судебного рассмотрения, в первой из которых выявляются противоречия в правовом регулировании, а во второй подтверждаются уклонение от исполнения первоначального судебного акта и необходимость федерального воздействия в целях его исполнения, призвано обеспечить обоснованность и соразмерность федерального воздействия в отношении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в связи с неисполнением судебных решений о признании его актов нарушающими Конституцию Российской Федерации и федеральные законы<sup>5</sup>.

8. В случае досрочного прекращения полномочий Думы Избирательная комиссия Московской области назначает внеочередные выборы в Думу.

Указанные выборы проводятся в сроки, установленные пунктом 4 статьи 10 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», то есть не позднее чем через шесть месяцев со дня досрочного прекращения полномочий.

В соответствии с Законом Московской области № 79/2011-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы» Избирательная комиссия Московской области назначает досрочные выборы депутатов Думы не позднее чем через 14 дней со дня прекращения полномочий Думы<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 04.04.2002 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 15 (15 апреля). – Ст. 1497.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Закон Московской области № 79/2011-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы» // Ежедневные Новости. Подмоскowie. – 2011. – № 99 (7 июня).

## Статья 32. Избрание депутатов Московской областной Думы. Гарантии их деятельности

1. Депутаты Московской областной Думы избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Московской области и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом.

2. Депутатом Московской областной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший ко дню выборов двадцати одного года, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и обладающий в соответствии с федеральным законом, настоящим Уставом и законом Московской области пассивным избирательным правом.

3. Срок полномочий депутата Московской областной Думы начинается со дня его избрания и прекращается со дня начала работы Московской областной Думы нового созыва, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий депутатов Московской областной Думы.

4. Депутат Московской областной Думы осуществляет депутатскую деятельность на профессиональной (постоянной) основе или без отрыва от основной деятельности (на непостоянной основе).

Председатель Московской областной Думы осуществляет свои полномочия на профессиональной (постоянной) основе.

5. Число депутатов Московской областной Думы, работающих на профессиональной (постоянной) основе, устанавливается законом Московской области.

6. Депутат Московской областной Думы замещает государственную должность Московской области вне зависимости от осуществления им депутатской деятельности на профессиональной основе или без отрыва от основной деятельности.

7. Депутату Московской областной Думы, осуществляющему депутатскую деятельность без отрыва от основной деятельности, для осуществления своих полномочий гарантируется сохранение места работы (должности) на период, установленный законом Московской области.

8. В случае привлечения депутата Московской областной Думы к уголовной или административной ответственности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных или административно-процессуальных действий, проведения оперативно-разыскных мероприятий в отношении депутата Московской областной Думы, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-разыскных мероприятий в занимаемых им жилом и служебном помещениях применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам, установленный федеральными законами.

9. Депутат Московской областной Думы не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата Московской областной Думы, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, если депутатом Московской областной Думы были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

10. Депутат Московской областной Думы вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому, административному или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с осуществлением им своих полномочий.

11. Иные гарантии депутатской деятельности устанавливаются законами Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 32

1. Согласно Закону Московской области № 191/2007-ОЗ «О статусе депутата Московской областной Думы» депутатом Московской областной Думы является избранный в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Законом Московской области № 79/2011-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы» гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять в Московской областной Думе законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами Московской области.

В соответствии с частью 1 комментируемой статьи депутаты Думы избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Московской области и обладающими активным избирательным правом.

Применительно к комментируемой статье активным избирательным правом является право граждан Российской Федерации избирать в Московскую областную Думу.

В силу пункта 1 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гражданин Российской Федерации наделяется ак-

тивным избирательным правом по достижении им возраста 18 лет.

2. Депутатом Московской областной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, который:

достиг ко дню выборов 21 года;

постоянно проживает в Российской Федерации; не имеет гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства;

обладает пассивным избирательным правом, предусмотренным федеральным законодательством и законодательством Московской области.

Применительно к комментируемой статье пассивным избирательным правом признается право граждан Российской Федерации быть избранными в Московскую областную Думу. В отличие от активного избирательного права, пассивное избирательное право наступает не с момента совершеннолетия (то есть с 18 лет), а с момента достижения 21 года. Общие ограничения активного и пассивного избирательного права определены Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Законом Московской области № 79/2011-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы».

В отличие от ранее действовавшего Положения «О выборах в Московскую областную Думу 12 декабря 1993 года»<sup>1</sup>, предусматривавшего в качестве цензового требования постоянное проживание на территории Московской области, действующее правовое регулирование<sup>2</sup> устанавливает требование о постоянном проживании кандидата на территории Российской Федерации.

Следует отметить, что запрет избрания граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства (вида на жительство), в Московскую областную Думу впервые был установлен в 2006 году Законом Московской области № 191/2006-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы», положения которого вытекали из норм Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Примечательно, что нормы данного Федерального закона, установившие указанный запрет, были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в 2007 году<sup>3</sup>.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Российской Федерации о проверке конституционности положения пункта 3.1 статьи 4 указанного Федерального закона (в редакции Федерального закона от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ) в связи с исключением его из списка кандидатов в депутаты Московской областной Думы ввиду наличия у него наряду с гражданством Российской Федерации

гражданства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. В своем Определении от 4 декабря 2007 года № 797-О-О Конституционный Суд Российской Федерации признал, что запрет избрания граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства, в органы государственной власти не содержит неопределенности и не может рассматриваться как нарушающий конституционные права и свободы заявителя. Формально-юридическая либо фактическая подчиненность депутата законодательного (представительного) органа суверенной воле не только народа Российской Федерации, но и народа иностранного государства не согласуется с конституционными принципами независимости депутатского мандата и государственного суверенитета.

3. В силу части 4 статьи 15 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) частью 3 комментируемой статьи Устава Московской области предусмотрено, что срок полномочий депутата Московской областной Думы начинается со дня его избрания.

Фактически осуществление полномочий депутатом Думы начинается не ранее дня его регистрации в качестве избранного депутата Думы нового созыва. После официального опубликования результатов выборов депутатов Думы и выполнения зарегистрированным кандидатом установленного Законом Московской области

№ 79/2011-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы» требования соответствующая избирательная комиссия регистрирует такого депутата и выдает ему удостоверение об избрании депутатом Думы. То есть избрание депутата Думы подтверждается и легитимируется его регистрацией соответствующей избирательной комиссией и выдачей ему удостоверения об избрании. Поэтому, несмотря на то что срок полномочий депутата Думы начинается со дня его избрания депутатом, легальное исчисление данного срока возможно только после совершения (по окончании голосования) вышеуказанных юридически значимых действий: официального опубликования результатов выборов, выполнения предусмотренного законом требования, регистрации депутата и выдачи ему удостоверения.

Прекращение полномочий депутата Думы закон связывает с днем начала работы Думы нового созыва, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий депутатов Думы.

Закрепленная в части 3 комментируемой статьи законодательная норма выражает, с одной стороны, периодическую ротацию представительной власти в регионе, а с другой – указывает на ее преемственность.

В соответствии с Законом Московской области № 191/2007-ОЗ «О статусе депутата Московской областной Думы» формами депутатской деятельности депутата Думы являются:

- участие в заседаниях Думы;
- участие в работе комитетов Думы и иных органов Думы;
- участие в работе фракций;
- участие в выполнении поручений Думы, поручений комитетов Думы и иных органов Думы;

участие в слушаниях, организуемых Думой; внесение законопроектов в Думу; обращение с депутатским запросом; работа с избирателями;

иные формы, установленные федеральными законами, законами Московской области, Регламентом Думы.

Для оказания помощи депутатам Думы при осуществлении ими своих полномочий в штатном расписании аппарата Московской областной Думы предусматривается должность помощника депутата Думы.

Порядок осуществления депутатом Думы депутатской деятельности установлен постановлением Московской областной Думы от 25.10.2018 № 23/65-П «О Положении об осуществлении депутатской деятельности в Московской областной Думе».

4. Депутат Московской областной Думы осуществляет депутатскую деятельность на профессиональной (постоянной) основе или без отрыва от основной деятельности (на непостоянной основе).

Порядок реализации права депутатов Московской областной Думы на осуществление депутатской деятельности на постоянной и непостоянной основе установлен постановлением Московской областной Думы от 16.01.2002 № 2/3-П.

Установление права депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации исполнять свои обязанности на профессиональной (постоянной) основе или на непостоянной основе без отрыва от основной деятельности означает, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, возможность выбора депутатами формы деятельности в составе данного законодательного органа. Эта возможность явля-

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 24.10.1993 № 1738 «О поддержке мер Правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 44.

<sup>2</sup> Устав Московской области, Закон Московской области № 79/2011-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы»

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 04.12.2007 № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 52 (24 декабря). – Ст. 6533.

ется условием выполнения депутатом обязанности по надлежащему осуществлению им депутатских полномочий в полном объеме. В то же время, определяя порядок формирования действующей на профессиональной постоянной основе части парламента, законодатель субъекта Российской Федерации призван установить надлежащее правовое основание и процедуры, гарантирующие равноправие депутатов и исключающие принятие по данным вопросам произвольных, субъективных решений<sup>4</sup>.

Согласно части 4 статьи 17 Федерального закона № 414-ФЗ, если конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации предусмотрено осуществление депутатом депутатской деятельности на профессиональной основе, то в этом случае не менее чем одному депутату, избранному в составе каждого списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в законодательном органе этого субъекта Российской Федерации, должно быть предоставлено право осуществлять депутатскую деятельность на профессиональной основе.

5. В соответствии с Законом Московской области № 26/2004-ОЗ «О числе депутатов Московской областной Думы, осуществляющих депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе» (с изменением от 24.07.2017) 30 депутатов Думы работают на профессиональной (постоянной) основе.

Депутат Думы, являющийся Председателем Думы, первым заместителем Председателя Думы,

заместителем Председателя Думы, председателем комитета Думы, осуществляет депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе. Остальные депутаты Думы имеют право на осуществление депутатской деятельности как на профессиональной постоянной основе, так и непостоянной основе.

6. Из части 6 комментируемой статьи следует, что депутат Московской областной Думы замещает государственную должность Московской области, то есть должность, установленную областным законодательством для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти Московской области. При этом данная норма одинакова для всех депутатов независимо от того, замещают ли указанные лица государственные должности на профессиональной основе или они исполняют свои полномочия без отрыва от основной деятельности.

Правовой статус лиц, замещающих государственные должности Московской области, установлен Законом Московской области № 16/97-ОЗ «О государственных должностях Московской области».

7. В соответствии с Законом Московской области № 191/2007-ОЗ «О статусе депутата Московской областной Думы» депутату Думы, осуществляющему депутатскую деятельность без отрыва от основной деятельности (на непостоянной основе), для осуществления своих полномочий гарантируется сохранение места работы (должности) на период, продолжительность которого составляет шесть рабочих дней в месяц.

8. Комментируемой статьей, а также Законом Московской области № 191/2007-ОЗ «О статусе

депутата Московской областной Думы» устанавливаются гарантии для депутатов Московской областной Думы.

Особый порядок привлечения депутата Московской областной Думы к уголовной или к административной ответственности и особый порядок производства по соответствующим делам предусмотрены главой 52 УПК РФ, частью 2 статьи 1.4 КоАП РФ и частями 3–5 статьи 18 Федерального закона № 414-ФЗ.

В частности, решение о возбуждении уголовного дела в отношении депутата Московской областной Думы либо о привлечении его в качестве обвиняемого принимается руководителем следственного органа Следственного комитета Российской Федерации по субъекту Российской Федерации. После возбуждения уголовного дела либо привлечения в качестве обвиняемого следственные и иные процессуальные действия в отношении депутата производятся в общем порядке, это относится и к такому следственному действию, как обыск.

9. Для депутатов Московской областной Думы предусматривается дополнительная процессуальная гарантия, заключающаяся в том, что депутат Думы не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата Московской областной Думы, в том числе по истечении срока его полномочий.

При этом данное положение не распространяется на случаи, если депутатом Московской областной Думы были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом (УК РФ и КоАП РФ).

В частности, в статье 129 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за клевету (то есть распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию), в статье 130 УК РФ – за оскорбление (то есть унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме).

10. Положениями части 10 комментируемой статьи закрепляется право депутата Думы отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому, административному или уголовному делу, но это касается лишь сведений, ставших известными в связи с исполнением депутатских полномочий.

Необходимо обратить внимание, что депутаты освобождаются от ответственности именно за отказ от дачи свидетельских показаний, а не за дачу ложных показаний. В последнем случае уголовная ответственность по статье 307 УК РФ наступает на общих основаниях.

11. Депутату Московской областной Думы предоставляются также иные гарантии его деятельности. В частности, депутат Думы имеет право на:

- обеспечение материально-финансовых условий для осуществления депутатских полномочий; медицинское обслуживание;
- страхование на случай причинения вреда жизни и здоровью в связи с осуществлением им депутатской деятельности;
- обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период осуществления им депутатской деятельности;
- служебное помещение, служебный автотранспорт;
- дополнительные выплаты и другое.

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11.03.2005 № 72-О «По запросу Ленинского районного суда города Томска о проверке конституционности статей 4 и 11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пункта 3 статьи 60 Устава (Основного закона) Томской области и статьи 4 Закона Томской области «О статусе депутата Государственной Думы Томской области» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, – 2005. – № 5.

### Статья 33. ОГРАНИЧЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ДЕПУТАТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ. ДОСРОЧНОЕ ПРЕКРАЩЕНИЕ ДЕПУТАТСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ

1. Депутат Московской областной Думы не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

2. Несовместимость статуса депутата Московской областной Думы с занятием определенных должностей и определенной деятельностью, а также иные ограничения, связанные с его статусом, устанавливаются федеральными законами.

3. Депутат Московской областной Думы должен соблюдать ограничения, запреты и исполнять обязанности, установленные законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

4. Полномочия депутата Московской областной Думы могут быть прекращены досрочно в случаях и в порядке, установленных федеральными законами.

5. Решение Московской областной Думы о досрочном прекращении полномочий депутата Московской областной Думы принимается не позднее чем через 30 календарных дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий депутата Московской областной Думы либо со дня, когда Московской областной Думе стало известно о появлении указанного основания, а если это основание появилось в период, когда очередные заседания Московской областной Думы не проводятся, – не позднее чем через три месяца со дня появления этого основания.

6. В случае досрочного прекращения полномочий депутата Московской областной Думы замещение образовавшегося вакантного депутатского мандата осуществляется в порядке, установленном федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, и законом Московской области.

#### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 33

1. Принятый в соответствии с положениями федерального законодательства Закон Московской области № 191/2007-ОЗ «О статусе депутата Московской областной Думы» содержит перечень ограничений, связанных с депутатской деятельностью. При этом соответствующие ограничения устанавливаются федеральными законами, которые не предусматривают возможность установления дополнительных ограничений законами субъектов Российской Федерации. Поэтому законодательство Московской области воспроизводит нормы федеральных законов или отсылает к ним

и изменяется по мере изменения соответствующих положений федерального законодательства.

В соответствии с частью 3 комментируемой статьи депутат не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий. Например, депутат не вправе использовать преимущества своего статуса в период избирательной кампании, кампании референдума.

2. Изначально Закон Московской области № 1/94-ОЗ «О статусе депутата Московской областной Думы» (редакция от 11.05.1994) предусматри-

вал в качестве условия осуществления депутатом Думы депутатской деятельности запрет находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Данные ограничения относились ко всем депутатам, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной (постоянной) основе.

По мере развития федерального законодательства перечень ограничений был дополнен, в частности:

– в течение срока своих полномочий депутат Думы не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности Московской области или замещать государственные должности государственной службы Московской области, а также занимать муниципальные должности, замещать должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральным законом<sup>1</sup>. В настоящее время эта норма дополнена запретом замещать должность сенатора Российской Федерации<sup>2</sup>;

– депутат не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не

предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации<sup>3</sup>;

– депутат, его супруга (супруг) и несовершеннолетние дети не вправе открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами<sup>4</sup>;

– депутат, избранный в составе списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов, не вправе выйти из фракции, в которой он состоит. Указанный депутат Думы может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран.

Депутат, избранный по одномандатному избирательному округу и входящий во фракцию, или депутат Думы, избранный в составе списка кандидатов политической партии, деятельность которой была прекращена в связи с ликвидацией или реорганизацией, и входящий во фракцию в Думе, может быть членом только той политической партии, во фракцию которой он входит.

Депутат, избранный в составе списка кандидатов политической партии, деятельность которой была прекращена в связи с ее ликвидацией или реорганизацией, вступивший в политическую партию, которая имеет фракцию в Думе, входит в данную фракцию и не вправе выйти из нее<sup>5</sup>;

<sup>1</sup> Закон Московской области № 45/2003-ОЗ «О внесении изменения в статью 6 Закона Московской области «О статусе депутата Московской областной Думы» (утр. силу) // Ежедневные Новости. Подмоскowie. – 2003. – № 88 (17 мая).

<sup>2</sup> Закон Московской области № 304/2020-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области «О статусе депутата Московской областной Думы» // Ежедневные Новости. Подмоскowie. – 2021. – № 1 (11 января).

<sup>3</sup> Закон Московской области № 61/2007-ОЗ «О внесении изменений в некоторые Законы Московской области в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные должности Московской области» // Ежедневные Новости. Подмоскowie. – 2007. – № 87 (19 мая).

<sup>4</sup> Закон Московской области № 71/2013-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области «О статусе депутата Московской областной Думы» // Ежедневные Новости. Подмоскowie. – 2013. – № 126 (15 июля).

<sup>5</sup> Там же.

– депутат обязан сообщать в комиссию Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Думы, о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта<sup>6</sup>;

– депутат обязан уведомлять комиссию и органы прокуратуры в порядке, предусмотренном законом, обо всех случаях обращения к нему лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений в срок не позднее пяти дней со дня соответствующего обращения<sup>7</sup>;

– депутат не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий. Например, использовать преимущества должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума<sup>8</sup>.

В отношении депутатов, осуществляющих депутатскую деятельность на профессиональной (постоянной) основе, предусмотрены дополнительные ограничения. В частности, депутат не может участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного пред-

ставительства) по гражданскому, административному или уголовному делу либо делу об административном правонарушении, а также не вправе участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением случаев, установленных законом<sup>9</sup>.

3. Депутат Московской областной Думы обязан соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены законодательством Российской Федерации в сфере противодействия коррупции.

Применительно к комментируемой статье депутат Думы не вправе:

получать гонорары за публикации и выступления в качестве лица, замещающего государственную должность Московской области;

получать в связи с выполнением своих обязанностей не предусмотренные федеральным законодательством вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц;

принимать вопреки установленному порядку почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных

общественных объединений и других организаций;

выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с федеральным законодательством;

разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением своих обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, ставшие им известными в связи с выполнением служебных обязанностей;

использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности и другое<sup>10</sup>.

В случае нарушения депутатом ограничений, запретов и неисполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), а равно предоставления им заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера к депутату может быть применена одна из следующих мер ответственности:

1) предупреждение;

2) освобождение от занимаемой должности в Думе без прекращения депутатских полномочий с лишением права занимать должности в Думе с момента принятия решения о применении к де-

путату Думы меры ответственности до прекращения срока его полномочий;

3) запрет занимать должности в Думе до прекращения срока его полномочий;

4) досрочное прекращение полномочий депутата.

К должностям в Думе относятся должности Председателя Думы, первого заместителя Председателя Думы, заместителя Председателя Думы, председателя комитета Думы.

Решение о применении к депутату Думы мер ответственности принимается Думой на основании доклада комиссии Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемых депутатами Думы.

При применении мер ответственности учитываются характер совершенного депутатом Думы нарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение депутатом Думы иных ограничений, запретов и обязанностей, а также предшествующие результаты исполнения депутатом Думы своих полномочий.

Меры ответственности применяются не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении депутатом Думы нарушения и не позднее трех лет со дня его совершения.

Информация о применении к депутату Думы меры ответственности в виде предупреждения подлежит размещению на официальном интернет-сайте Думы<sup>11</sup>.

Претерпевание указанных негативных последствий, как не связанное по своей природе с уголовным, административным или гражданско-право-

<sup>6</sup> Закон Московской области № 133/2016-03 «О внесении изменений в Закон Московской области «О статусе депутата Московской областной Думы» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2016. – № 214 (15 ноября); Постановление Московской областной Думы от 16.12.2020 № 74/134-П «О Положении о порядке сообщения депутатами Московской областной Думы в комиссию Московской областной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Московской областной Думы, о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов».

<sup>7</sup> Закон Московской области № 303/2021-03 «О внесении изменений в Закон Московской области «О статусе депутата Московской областной Думы» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2022. – № 3 (12 января); Постановление Московской областной Думы от 25.05.2023 № 33/55-П «О Положении о порядке уведомления депутатом Московской областной Думы комиссии Московской областной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Московской областной Думы, о случаях обращения к нему лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений».

<sup>8</sup> Закон Московской области № 191/2007-03 «О статусе депутата Московской областной Думы» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2007. – № 205 (3 ноября).

<sup>9</sup> Закон Московской области № 133/2016-03 «О внесении изменений в Закон Московской области «О статусе депутата Московской областной Думы» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2016. – № 214 (15 ноября); Закон Московской области № 265/2022-03 «О внесении изменений в Закон Московской области «О статусе депутата Московской областной Думы» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2023. – № 4 (12 января).

<sup>10</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (29 декабря). – Ч. 1. – Ст. 6228.

<sup>11</sup> Закон Московской области № 191/2007-03 «О статусе депутата Московской областной Думы» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2007. – № 205 (3 ноября).

вым деликтом либо дисциплинарным проступком, не является мерой уголовной, административной или гражданско-правовой ответственности, не относится оно и к мерам дисциплинарной ответственности. Подобное претерпевание выступает, по сути, в качестве специальной меры конституционно-правовой ответственности: полномочия депутата прекращаются досрочно, и он утрачивает свой статус вследствие нарушения запрета (несоблюдения требования), установленного законодательством<sup>12</sup>.

4. Полномочия депутата Думы могут быть прекращены досрочно в случаях и в порядке, установленных федеральными законами и Законом Московской области № 191/2007-ОЗ «О статусе депутата Московской областной Думы».

Полномочия депутата Думы прекращаются досрочно в случае:

- 1) его смерти;
- 2) письменного заявления о сложении своих полномочий;
- 3) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 4) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 6) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 7) роспуска Думы в случаях и порядке, установленных федеральными законами, Уставом Московской области и законами Московской области;
- 8) прекращения гражданства Российской Федерации или наличия гражданства (подданства) ино-

странного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

9) установления в отношении депутата Думы фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда он был зарегистрирован в качестве кандидата на соответствующих выборах;

10) несоблюдения требований, предусмотренных Федеральным законом № 414-ФЗ в части ограничений, связанных с депутатской деятельностью;

11) отсутствия депутата Думы без уважительных причин на всех заседаниях Думы в течение шести месяцев подряд;

12) неоднократного несоблюдения ограничений, запретов, обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

До 2010 года основанием для досрочного прекращения полномочий депутата Думы являлся отзыв депутата Думы избирателями. В соответствии со статьей 1 Закона Московской области № 10/95-ОЗ «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» депутат Московской областной Думы, не выполняющий депутатские обязанности или требования Конституции Российской Федерации, нарушивший законодатель-

ство Российской Федерации, Московской области либо совершивший действия, порочащие звание депутата, мог быть отозван избирателями в порядке, предусмотренном указанным Законом.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 23 января 1997 года № 4-Г96-8 указанная норма была признана недействительной, поскольку подобное нормативное регулирование из-за отсутствия ссылок на виновность, систематичность, грубость нарушения должностных обязанностей и других конкретных оснований создавало явную неопределенность в толковании, что нарушало конституционный принцип о равенстве каждого перед законом<sup>13</sup>. 8 декабря 2010 года указанный Закон был признан утратившим силу<sup>14</sup>.

5. Частью 5 комментируемой статьи устанавливается срок, в течение которого Дума должна принять решение о досрочном прекращении полномочий депутата.

Установлено, что решение Думы о досрочном прекращении полномочий депутата Думы принимается не позднее чем через 30 календарных дней со дня появления соответствующего основания для досрочного прекращения полномочий депутата Думы либо со дня, когда Думе стало известно о появлении указанного основания.

Максимальный срок принятия решения Думы о досрочном прекращении полномочий депутата не должен превышать три месяца со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий, если это основание появилось в период, когда очередные заседания Думы не проводятся.

6. В случае досрочного прекращения полномочий депутата Думы замещение образовавшегося вакантного депутатского мандата осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Законом Московской области № 79/2011-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы».

В случае досрочного прекращения полномочий депутата Думы, избранного в составе списка кандидатов, передача вакантного депутатского мандата осуществляется Избирательной комиссией Московской области. Предложение кандидатуры осуществляется в порядке, предусмотренном уставом избирательного объединения в течение 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий депутата Думы. Избирательная комиссия Московской области передает вакантный депутатский мандат зарегистрированному кандидату, предложенному коллегиальным постоянно действующим руководящим органом избирательного объединения, ее регионального отделения.

В случае досрочного прекращения полномочий депутата Думы, избранного по одномандатному избирательному округу, в этом избирательном округе Избирательная комиссия Московской области назначает дополнительные выборы депутатов Думы в сроки, предусмотренные Законом Московской области № 79/2011-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы».

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 1 (7 января). – Ст. 78.

<sup>13</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.01.1997 № 4-Г96-8 «Об отмене решения Московского областного суда и вынесении нового решения о признании недействительными некоторых статей Закона «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы».

<sup>14</sup> Закон Московской области № 152/2010-ОЗ «О признании утратившими силу законов Московской области, регулирующих порядок отзыва депутата Московской областной Думы» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2010. – № 234 (18 декабря).



## Глава 6. ВЫСШЕЕ ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

### Статья 34. ГУБЕРНАТОР МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ КАК ОРГАН ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

1. Высшим должностным лицом Московской области является Губернатор Московской области.
2. Губернатор Московской области как орган публичной власти Московской области осуществляет руководство исполнительной властью в Московской области и определяет структуру органов исполнительной власти Московской области.
3. Губернатор Московской области в соответствии с федеральным законом одновременно замещает государственную должность Московской области и государственную должность Российской Федерации.

#### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 34

1. Должность губернатора как высшего должностного лица в сфере регионального управления впервые появилась в нашей стране в 1708 году в рамках губернской (областной) реформы Петра Великого и просуществовала вплоть до 1917 года. В законодательстве же Российской Федерации должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации была закреплена в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этот Федеральный закон зафиксировал правовую архитектуру, которая уже сложилась к этому времени. Ведь фактически руководители высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, чьи полномочия возникли

на основании Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», уже приобрели статус высших должностных лиц своих регионов в ходе конституционных преобразований 1991–1993 годов.

Веления времени (с учетом ведущей роли исполнительной власти в помянутых выше преобразованиях) властно требовали возложения на высших должностных лиц субъектов Российской Федерации ответственности за осуществление государственного управления, экономическую и социальную политику в регионах, а также функций по координации действий органов публичной власти на соответствующем уровне. Таким образом, на уровне субъекта Российской Федерации был создан политико-правовой институт, позволяющий обеспечить реальную эффективность выполнения государственных задач.

Стоит отметить, что описанная правовая архитектура в определяющей мере продолжает существовавшую в Российском государстве до весны 1917 года традицию государственного механизма губернаторства – традицию, подразумевавшую широкую управленческую дискрецию губернатора, сдерживаемую его личной ответственностью перед главой государства<sup>1</sup>.

Естественно, что в принятых уже после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года уставах ряда областей России главы областных администраций стали именоваться губернаторами. Это еще более подчеркивало принцип единоначалия в осуществлении региональной исполнительной власти и личную ответственность указанных должностных лиц за ситуацию в субъектах Российской Федерации. Правомерность такого подхода была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации, который указал на то, что конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации в основном исходили из общефедеральной схемы взаимоотношений органов власти, поскольку согласно части второй статьи 77 Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти<sup>2</sup>.

Неудивительно и то, что начиная с 1998 года Конституционный Суд Российской Федерации стал называть в своих актах глав администраций субъектов Российской Федерации высшими

должностными лицами субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>. Фактически Конституционный Суд, как уже означено выше, отразил в своих правовых позициях российскую историческую традицию государственного управления, закрепленную впоследствии в федеральном законодательстве.

В 1991–1995 годах высшим должностным лицом Московской области являлся Глава Администрации Московской области. В соответствии с Законом Московской области № 28/95-ОЗ «О выборах Главы Администрации Московской области 17 декабря 1995 года» состоялись выборы именно Главы Администрации, однако в предвыборной агитации речь уже велась о выборах главы (губернатора) Московской области. В 1996 году Устав Московской области (областной закон № 55/96-ОЗ) официально установил должность Губернатора Московской области. После этого Глава Администрации Московской области получил статус Губернатора – и указанное наименование должности стало постоянным наименованием высшего должностного лица Подмосквья.

2. Согласно Конституции и законодательству Российской Федерации высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации осуществляет руководство исполнительной властью субъекта Российской Федерации и определяет структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В качестве наименования должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации могут ис-

<sup>1</sup> Подробнее об истории института глав субъектов Российской Федерации см.: Иванов В. В. Глава субъекта Российской Федерации. Историческое, юридическое и политическое исследование (История губернаторов). М.: Издание книг ком, 2019.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края.

<sup>3</sup> Например, Определение Конституционного Суда РФ от 12 марта 1998 № 32-О по запросу высших должностных лиц ряда субъектов РФ о проверке конституционности некоторых положений Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

пользоваться термины «Глава» или «Губернатор» с дальнейшим указанием наименования субъекта (как отмечено выше – последний вариант используется в Подмосковье). Исключение сделано лишь для высшего должностного лица города федерального значения Москвы, который именуется мэром. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено дополнительное наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которое может указываться в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации после закрепленного Федеральным законом наименования. Такое наименование не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы Российского государства – Президента Российской Федерации.

При этом подобно тому, как Президент Российской Федерации, являясь высшим должностным лицом Российской Федерации, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и координирует деятельность ветвей государственной власти – глава субъекта Российской Федерации выступает в качестве высшего руководителя своего региона и отвечает за эффективное и слаженное осуществление в нем публичной власти.

Во исполнение Конституции Российской Федерации в 1994–2023 годах было принято множество отраслевых федеральных законов, положения которых сформировали общий перечень полномочий высшего должностного лица субъекта

Российской Федерации. Персональное возложение широкого спектра прав и обязанностей на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (при одновременном закреплении самостоятельного блока полномочий возглавляемого им высшего регионального исполнительного органа власти) – предопределяет высший в системе регионального управления статус Губернатора Московской области как самостоятельного органа и должностного лица публичной власти субъекта Российской Федерации. В настоящее время соответствующий перечень законодательно закреплён в Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ)<sup>4</sup>. При разработке указанного федерального закона был учтен, в частности, и представляющий собой синтез исторических традиций и современных подходов опыт государственного строительства Московской области. Целый ряд предложений органов государственной власти Московской области получил поддержку федерального законодателя и нашел (особенно в части определения компетенции) свое выражение в указанном федеральном законе.

Из совокупного смысла частей 1 и 2 комментируемой статьи, согласно которым Губернатор Московской области является не только высшим должностным лицом Московской области, но и единоличным (то есть воплощаемом в едином должностном лице) органом публичной власти Подмосковья, осуществляющим общее руководство исполнительной властью в Московской об-

ласти, – с необходимостью следует, что подобно тому, как Президент Российской Федерации является, выражаясь словами ряда отечественных ученых, носителем консолидированной президентской власти, обеспечивающей согласованное функционирование всех ветвей и органов публичной власти государства на общероссийском уровне, так и Губернатор Московской области является особого рода высшим органом и должностным лицом, обеспечивающим консолидированное проведение государственной политики на региональном уровне публичной власти в Подмосковье.

При этом необходимо отметить, что Губернатор Московской области, возглавляя в соответствии с федеральным законодательством и настоящим Уставом высший исполнительный орган Подмосковья – Правительство Московской области – при этом не является его председателем. Подмосковье – один из субъектов Российской Федерации, использовавший, в целях наилучшего обеспечения управленческого баланса и повышения оперативности в решения государственных вопросов, модель разделения должности Главы высшего исполнительного органа и Председателя Правительства (обычно именуемую в мировой практике «модель административного (управленческого) премьера» и успешно используемую многими динамично развивающимися зарубежными странами и регионами).

Одним из ключевых исполнительно-властных полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является определение структуры органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (части 1 статьи 20 Федерального закона № 414-ФЗ). По-

добно тому, как Президент Российской Федерации определяет структуру федеральных органов исполнительной власти (пункт «б1» статьи 83, части 1 статьи 112 Конституции Российской Федерации) – глава субъекта Российской Федерации определяет структуру органов исполнительной власти регионального уровня (что и закреплено в части 2 комментируемой статьи). Вместе с тем глава субъекта Российской Федерации должен обеспечить исполнение положений федерального законодательства, возлагающего на органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации конкретные обязанности в самых различных сферах управленческой деятельности. В частности, на субъект Российской Федерации возложена обязанность по созданию органов исполнительной власти, наделенных полномочиями, корреспондирующими полномочиям министерств и ведомств федерального уровня. Причем федеральными законами установлена их подконтрольность и даже подчиненность органам исполнительной власти федерального уровня (так, в Московской области к вопросам деятельности данного рода органов исполнительной власти относится, в частности, защита культурного наследия и охрана памятников истории и культуры).

Таким образом, утверждаемая Губернатором Московской области на основании части 2 комментируемой статьи структура органов исполнительной власти Московской области в значительной степени предопределяется структурой федеральных органов исполнительной власти (поскольку органы исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов в соответствии с частью 2 статьи 77 Конституции Российской

<sup>4</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47393>

Федерации образуют единую систему исполнительной власти). Кроме того, структура исполнительных органов Подмосковья должна соответствовать перечню обязанностей, возложенных на них федеральными законами и законами Московской области. Необходимо учитывать также, что понятия «органы исполнительной власти» и «исполнительные органы власти» в данном случае являются синонимами.

Постановлением Губернатора Московской области от 14 сентября 2023 года № 462-ПП «О системе и структуре исполнительных органов Московской области и составе Правительства Московской области» утверждены система и структура исполнительных органов Московской области (в том числе виды исполнительных органов Московской области, а также перечень должностных лиц, входящих в состав Правительства Московской области). Указанная система состоит из Губернатора Московской области, Правительства Московской области и центральных исполнительных органов Московской области. Структура же включает в себя высший исполнительный орган Подмосковья (Правительство Московской области), а также центральные исполнительные органы области, руководство деятельностью которых осуществляет Губернатор, и центральные исполнительные органы области, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Московской области (конкретный перечень обеих групп указанных органов определяется приложением к указанному выше постановлению).

Центральные исполнительные органы власти Московской области создаются в виде министерств, главных управлений и комитетов.

Внесение изменений в их структуру, создание и упразднение органов исполнительной власти – прерогатива Губернатора Московской области.

3. В соответствии с принципом единства системы публичной власти в Российской Федерации Губернатор Московской области одновременно замещает государственную должность Московской области и государственную должность Российской Федерации, что предусмотрено частью 6 статьи 20 Федерального закона № 414-ФЗ и частью 3 комментируемой статьи.

Лица, замещающие государственные должности (депутаты, судьи, члены высших исполнительных органов власти и так далее), занимают должности особого рода. В системе публичной власти указанные лица несут личную конституционную (в Подмосковье – также и уставную) ответственность за принимаемые решения, а их полномочия возникают не в силу служебного контракта, а в силу особых конституционных (уставных) процедур, вытекающих из актов конституционного, уставного или законодательного уровней. В свою очередь подчиненные им должностные лица органов исполнительной власти являются государственными гражданскими служащими. Вместе с тем статус лиц, замещающих государственные должности, и государственных служащих сегодня в значительной части унифицирован, то есть для них установлены одинаковые (однотипные) обязанности, ограничения и запреты.

Сводный перечень наименований государственных должностей Российской Федерации утвержден Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации».

## Статья 35. ИЗБРАНИЕ ГУБЕРНАТОРА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ И СРОКИ ПОЛНОМОЧИЙ

1. Губернатор Московской области избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Московской области и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

2. Выборы Губернатора Московской области проводятся в соответствии с федеральными законами и законом Московской области.

3. Губернатор Московской области избирается на срок пять лет.

4. Срок исполнения полномочий Губернатора Московской области исчисляется со дня принесения им присяги.

Губернатор Московской области прекращает исполнение своих полномочий с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Губернатором Московской области, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами Московской области.

5. Вновь избранный Губернатор Московской области вступает в должность не позднее чем на 30-й день после его избрания.

В случае если полномочия Губернатора Московской области прекращаются досрочно после состоявшихся выборов Губернатора Московской области, вновь избранный Губернатор Московской области вступает в должность в день досрочного прекращения полномочий Губернатора Московской области.

В случае проведения повторных выборов Губернатора Московской области или проведения выборов Губернатора Московской области в связи с досрочным прекращением полномочий Губернатора Московской области избранный Губернатор Московской области вступает в должность не позднее чем на 30-й день после его избрания.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 35

1. В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) (часть 2 статьи 20, статьи 22–24) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается сроком на пять лет гражданами Российской Федерации на прямых выборах или по представлению Президента Российской Федера-

ции депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации. Губернатор Московской области избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Московской области и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В новейшей истории России способы замещения должностей глав субъектов Российской Феде-

рации несколько раз изменялись. Закон РСФСР от 24 октября 1991 года № 1803-1 «О выборах главы администрации» предусматривал выборы главы областной администрации жителями области на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Однако в соответствии с решением V Съезда народных депутатов РСФСР Президент России получил право формировать органы исполнительной власти регионов, назначать глав их администраций.

Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4733-1 «О Порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации» предусматривал назначение главы Администрации Московской области Президентом Российской Федерации по согласованию с областным Советом народных депутатов. Однако на практике в условиях проведения в 1993–1994 годах поэтапной конституционной реформы такое согласование истребовалось далеко не всегда.

В большинстве субъектов Российской Федерации их руководители впервые были избраны напрямую населением в 1994–1996 годах после принятия в 1993 году Конституции Российской Федерации и соответствующих ей конституционных и уставных актов российских регионов.

До 1995 года высшее должностное лицо Московской области именовалось Главой Администрации Московской области. В 1995 году Московская областная Дума приняла Закон Московской области № 28/95-ОЗ «О выборах Главы Администрации Московской области 17 декабря 1995 года». Согласно этому закону Глава Админи-

страции Подмосковья избирался сроком на 4 года. Порог явки избирателей составлял 25 %, избранным считался кандидат, получивший более 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

17 декабря 1995 года в Подмосковье впервые прошли прямые выборы руководителя (Главы Администрации) Московской области (совмещенные с федеральными выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации II созыва). Из 6 кандидатов в первом туре никому не удалось набрать более половины голосов избирателей. Победитель указанных выборов определился во втором туре, прошедшем 30 декабря того же года. Им стал набравший большинство голосов уже действовавший Глава Администрации Московской области Анатолий Степанович Тяжлов, который ранее уже занимал эту должность (А.С. Тяжлов был назначен на этот пост 16 ноября 1991 года первым Президентом России Б.Н. Ельциным). С 11 декабря 1996 года, в соответствии с положениями Устава Московской области № 55/96-ОЗ, он стал первым Губернатором Московской области.

Анатолий Степанович Тяжлов (1942–2008) родился 11 октября 1942 года в г. Копейске Челябинской области в семье потомственных строителей-каменщиков. В 1958 году, перейдя в вечернюю школу, совмещал учебу с работой. Трудовую деятельность начал в 1959 году. Работал арматурщиком в тресте «Копейскуголь», каменщиком в тресте «Челябгражданстрой».

В 1964 году Анатолий Тяжлов окончил Челябинский политехнический институт.

В 1964–1969 годах по распределению работал мастером, технологом, начальником цеха, началь-

ником отдела, главным инженером Оренбургского завода сборного железобетона.

С 1969 по 1973 год был главным инженером Орехово-Зуевского Домостроительного комбината, главным инженером Егорьевского сельского строительного комбината.

В 1973–1982 годах Тяжлов работал главным инженером, управляющим трестом, начальником технического управления Главмособлстроя, заместителем начальника Главмособлстроя.

В 1982–1990 годах он работал начальником ПСМО-9 Главмособлстроя, заместителем, первым заместителем начальника Мособлстройкомитета, председателем государственной производственной ассоциации «Мособлстройматериалы».

Был направлен в Армению для оказания помощи в воссоздании строительной базы после землетрясения в Спитаке. За участие в восстановительных работах был удостоен премии Совета Министров СССР и награжден орденом Дружбы народов.

С декабря 1989 года непосредственно отвечал за работу и социальное развитие заводов строительных материалов в подмосковных городах Коломна, Воскресенск, Зарайск, Луховицы, Кашира, Озеры, Павловский Посад и Орехово-Зуево. В это же время был избран в Московский областной Совет, где участвовал в разработке новых форм хозяйствования.

В 1990 году был выдвинут кандидатом в народные депутаты РСФСР по Коломенскому национально-территориальному округу.

В 1990–1991 годах был последним председателем исполкома Московского областного совета.

Заслуженный строитель Российской Федерации.

Указом Президента РСФСР от 16 октября 1991 года был назначен Главой администрации Московской области.

В декабре 1993 года Анатолий Тяжлов был избран в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по Московскому областному избирательному округу. Являлся членом Комитета по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике.

30 декабря 1995 года он был избран первым выборным высшим должностным лицом Московской области.

В 1996–1999 годах – член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по должности, являлся членом Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками.

6 января 2000 года А.С. Тяжлов досрочно сложил полномочия губернатора Московской области в связи с избранием депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации III созыва (1999–2003)<sup>1</sup>. Скончался в 2008 году в Одинцовском районе Московской области.

Первый тур следующих выборов Губернатора и Вице-губернатора Московской области состоялся 19 декабря 1999 года, и вновь он прошел одновременно с выборами в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (III созыва). К выборам были допущены 9 кандидатов. Ни один из претендентов не набрал в первом туре более 50 % голосов избирателей. 9 января 2000 года состоялся второй тур, в котором приняли участие 46,1 % избирателей. Во втором туре выборов Губернатором Московской области

<sup>1</sup> Биография приводится по URL: <https://ria.ru/20080728/115084606.html> (дата обращения: 07.09.2023).

был избран получивший 48,09 % голосов принявших участие в голосовании жителей Подмоскovie Борис Всеволодович Громов.

В августе 2003 года Мособлдума сократила срок полномочий губернатора на полгода, чтобы выборы главы региона прошли одновременно с выборами в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации IV созыва 7 декабря 2003 года. На высшую должность Подмоскovie претендовали 4 человека. Срок полномочий повторно избранного (уже в первом туре) на этих выборах с абсолютным перевесом Губернатора Подмоскovie Б.В. Громова (как и всех последующих губернаторов) отныне составлял 5 лет. Явка избирателей на голосование составила 53,21 %.

В декабре 2004 года федеральный законодатель по предложению Президента Российской Федерации В.В. Путина изменил порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации. Прямые выборы были заменены процедурой наделения законодательным органом субъекта Российской Федерации полномочиями кандидата, предложенного Президентом Российской Федерации. В марте 2005 года соответствующие изменения были внесены в Устав Московской области. 4 мая 2007 года по предложению Президента Российской Федерации В.В. Путина, единогласно поддержанному депутатами Московской областной Думы, Б.В. Громов в третий раз стал Губернатором Московской области

Громов Борис Всеволодович родился 7 ноября 1943 года в городе Саратове в семье офицера, впоследствии погибшего на фронте Великой Отечественной войны.

В 1965 году стал выпускником Ленинградского высшего военного общевойскового командного

училища, в 1972 году с отличием окончил Военную академию имени М.В. Фрунзе (ныне – Общевойсковая академия Вооруженных сил Российской Федерации, г. Москва). В 1984 году окончил с золотой медалью Военную академию Генерального штаба Вооруженных Сил СССР (ныне – Военная академия Генштаба Вооруженных Сил Российской Федерации, г. Москва).

После выпуска из ленинградского училища был распределен в войска Прибалтийского военного округа. В 1965–1969 годах командовал взводом, затем – ротой в 1-й гвардейской Московско-Минской мотострелковой дивизии. В июне 1972 года – октябре 1974 года командовал мотострелковым батальоном в одном из соединений Прибалтийского военного округа. С июля 1975 года по ноябрь 1980 года служил в Северо-Кавказском военном округе. В 1975–1977 годах занимал должность командира мотострелкового полка, в 1977–1980 годах – начальника штаба 9-й мотострелковой дивизии (Майкоп, Адыгея).

В ноябре 1980 года был направлен в Афганистан. До августа 1982 года командовал 5-й гвардейской Зимовниковской мотострелковой дивизией. После окончания академии Генштаба в период с июня 1984 года по март 1985 года занимал должность первого заместителя командующего 38-й общевойсковой армией Прикарпатского военного округа в Ивано-Франковске (Украина). С марта 1985 года по апрель 1986 года служил в Афганистане генералом для особых поручений при начальнике Генерального штаба Вооруженных Сил СССР. С 1986 года по июнь 1987 года командовал 28-й общевойсковой армией Белорусского военного округа в г. Гродно (Белоруссия). С июня 1987 года по 1989 года командовал 40-й общевойсковой

армией в Афганистане, одновременно являясь уполномоченным правительства СССР по делам временного пребывания войск в Афганистане.

3 марта 1988 года указом Президиума Верховного совета СССР Борису Громову было присвоено звание Героя Советского Союза.

В 1989 года разработал план вывода советских войск с афганской территории. Осуществлял непосредственное руководство выводом войск.

С января 1989 года по ноябрь 1990 года командовал войсками Киевского военного округа. В ноябре 1990 – августе 1991 года занимал пост первого заместителя министра внутренних дел СССР. В августе 1991 года был отозван из отпуска для подготовки внутренних войск к штурму Белого дома в Москве, однако выступил против проведения этой операции.

В 1991–1992 годах занимал пост первого заместителя Главнокомандующего сухопутными войсками Вооруженных сил СССР. В 1992 году был назначен первым заместителем командующего силами общего назначения Объединенных вооруженных сил СНГ. В феврале 1995 года указом Президента Российской Федерации Бориса Ельцина был прикомандирован к Министерству иностранных дел Российской Федерации в качестве главного военного эксперта в ранге заместителя министра. В 2002 году ушел в отставку с военной службы в звании генерал-полковника (присвоенном в 1989 году).

В 1989–1991 годах был народным депутатом СССР. Участвовал в кампании 1991 года по выборам президента РСФСР в качестве кандидата на пост вице-президента при кандидате в прези-

денты Николае Рыжкове. Победителем выборов стал Борис Ельцин, который в паре с Александром Руцким набрал 57,3 % голосов избирателей. Н.И. Рыжков и Б.В. Громов заняли второе место (16,85 %).

На парламентских выборах 1995 года выступал во главе блока «Мое Отечество», который не преодолел 5-процентный барьер. Сам Б.В. Громов 17 декабря 1995 года был избран депутатом Государственной Думы II созыва по Саратовскому одномандатному округу № 158, набрав 29,74 % голосов. В Государственной Думе входил в депутатскую группу «Российские регионы», возглавлял подкомитет по контролю над вооружением и международной безопасности комитета по международным делам.

С 2 февраля 2000 года по 11 мая 2012 года – Губернатор Московской области.

С 12 мая 2012 года по июнь 2013 года представлял в Совете Федерации исполнительный орган государственной власти Московской области. С 21 июня 2013 года по 5 октября 2016 года был депутатом Госдумы Российской Федерации VI созыва, входил во фракцию «Единая Россия»<sup>2</sup>.

Полный кавалер ордена «За заслуги перед Отечеством».

После окончания срока полномочий Б.В. Громова по предложению Президента Российской Федерации, одобренному депутатами Московской областной Думы, полномочиями Губернатора Московской области был наделен Сергей Кужугетович Шойгу. Он вступил в должность 11 мая 2012 года, но уже в ноябре того же года был назначен Министром обороны Российской Федерации.

<sup>2</sup> Биография приводится по URL: <https://tass.ru/encyclopedia/person/gromov-boris-vsevolodovich> (дата обращения: 07.09.2023).

Сергей Кужугетович Шойгу родился 21 мая 1955 года в г. Чадан Тувинской АССР (ныне – Республика Тыва).

В 1977 году окончил Красноярский политехнический институт по специальности «инженер-строитель».

В 1977–1978 годах – мастер треста «Промхимстрой» (г. Красноярск), в 1978–1979 годах – мастер, начальник участка треста «Тувинстрой» (г. Кызыл).

В 1979–1984 годах – старший прораб, главный инженер, начальник строительного треста «Ачинскалюминийстрой» (г. Ачинск).

В 1984–1985 годах – заместитель управляющего трестом «Саяналюминстрой» (г. Саяногорск).

В 1985–1986 годах – управляющий трестом «Саянтяжстрой» (г. Абакан).

В 1986–1988 годах – управляющий трестом «Абаканвагонстрой» (г. Абакан).

В 1988–1989 годах – второй секретарь Абаканского ГК КПСС.

В 1989–1990 годах – инспектор Красноярского крайкома КПСС.

В 1990–1991 годах – заместитель Председателя Государственного комитета РСФСР по архитектуре и строительству.

С 1991 года – председатель Российского корпуса спасателей.

С 1991 года – председатель Государственного комитета РСФСР по чрезвычайным ситуациям.

В 1991–1994 годах – председатель Государственного комитета Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

В 1994–2012 годах – Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (с 10 января 2000 года по 7 мая 2000 года – заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – Министр МЧС России).

С 11 мая 2012 года – Губернатор Московской области.

Указом Президента Российской Федерации от 6 ноября 2012 года назначен Министром обороны Российской Федерации.

Генерал армии.

Герой Российской Федерации.

Кандидат экономических наук<sup>3</sup>.

8 ноября 2012 года Президент Российской Федерации назначил исполняющим обязанности Губернатора Московской области Андрея Юрьевича Воробьева. В связи с тем, что 1 июля 2012 года вступил в силу принятый по предложению Президента Российской Федерации В.В. Путина федеральный закон, вновь закрепивший возможность проведения прямых выборов глав регионов, 6 июля 2012 года был принят областной закон о выборах Губернатора Московской области.

Досрочные выборы Губернатора Московской области прошли в единый день голосования – 8 сентября 2013 года. А.Ю. Воробьев был избран жителями Московской области ее Губернатором, получив в первом туре поддержку абсолютного большинства избирателей.

Следующие (шестые) выборы губернатора Московской области состоялись 9 сентября 2018 года. В них, как и за 5 лет до этого, приняли участие 6 кандидатов.

По результатам выборов Андрей Юрьевич Воробьев был переизбран на второй срок с результатом 62,5 % голосов избирателей.

В Единый день голосования 2023 года состоялись седьмые выборы Губернатора Московской области, в которых на этот раз приняли участие четверо кандидатов. Уже в первом туре наибольшее число голосов избирателей вновь набрал Андрей Воробьев, за которого высказались 83,68 процента проголосовавших. 14 сентября 2023 года он в третий раз вступил в должность главы Подмосковья.

Андрей Юрьевич Воробьев родился в Красноярске 14 апреля 1970 года.

В 1988–1989 годах служил в Вооруженных Силах СССР.

В 1995 году окончил Северо-Осетинский Государственный университет имени К.Л. Хетагурова (г. Владикавказ), в 1998 году – Всероссийскую Академию внешней торговли Министерства торговли Российской Федерации по специальности «экономист-международник», в 2006 году – Институт коммуникационного менеджмента Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Москва) со степенью МБА по политическим и бизнес-коммуникациям.

Кандидат экономических наук (ученая степень присуждена Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации).

Трудовая биография:

В 1991–1998 годах – организация и развитие собственного бизнеса.

В 1998–2000 годах – генеральный директор ЗАО «Русская рыбная компания».

В 2000 году – аппарат Правительства Российской Федерации, помощник заместителя Председателя Правительства Российской Федерации.

В 2000–2012 годах – президент Межрегионального общественного фонда поддержки Всероссийской политической партии «Единая Россия».

В 2002–2003 годах – член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представитель от исполнительного органа государственной власти Республики Адыгея, заместитель Председателя Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации, член Комитета Совета Федерации по бюджету и налогам.

В 2003–2011 годах – депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого и пятого созывов, заместитель руководителя фракции Всероссийской политической партии «Единая Россия».

В 2005–2012 годах – руководитель Центрального исполнительного комитета Всероссийской политической партии «Единая Россия».

2011 год – 8 ноября 2012 года – депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, руководитель фракции Всероссийской политической партии «Единая Россия», заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

8 ноября 2012 года – 8 сентября 2013 года – временно исполняющий обязанности Губернатора Московской области.

С 10 сентября 2013 – Губернатор Московской области<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Биография приводится по URL: <https://structure.mil.ru/management/minister.htm?id=11445111> (дата обращения: 07.09.2023).

<sup>4</sup> Биография приводится по URL: <https://mosreg.ru/pravitelstvo/struktura/gubernator> (дата обращения: 07.09.2023).

2. Выборы Губернатора Московской области проводятся в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) и Законом Московской области № 98/2012-ОЗ «О выборах Губернатора Московской области».

Граждане Российской Федерации, достигшие на день голосования возраста 18 лет, становятся избирателями на выборах независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Не имеют права избирать граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Законодательство не предусматривает иные ограничения активного избирательного права (то есть права избирать). Вместе с тем, Федеральным законом № 67-ФЗ предусмотрены отдельные ограничения пассивного избирательного права (права быть выдвинутым в качестве кандидата и избранным), например, для граждан, имеющих судимость.

Выборы Губернатора Московской области проходят по унифицированной процедуре, установленной в Российской Федерации для выборов всех уровней Федеральным законом № 67-ФЗ. Указанной унификацией обеспечивается единообразие реализации и защиты избирательных прав граждан, а также возможность одновременного проведения (совмещения) выборов разного уровня в целях экономии бюджетных средств. Процедура выборов включает в себя их назначение, выдвижение кандидатов и их регистрацию, предвыборную

агитацию, голосование, определение результатов выборов.

Выборы Губернатора Московской области назначает Московская областная Дума не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Организацию выборов Губернатора Московской области осуществляет Избирательная комиссия Московской области, голосование на выборах проводят под ее руководством территориальные и участковые избирательные комиссии.

Избранным на должность Губернатора Московской области считается зарегистрированный кандидат, который получил более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один из них по результатам общих выборов не был избран на должность Губернатора, то Избирательная комиссия области назначает повторное голосование по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Повторное голосование (то есть второй тур выборов) проводится через 14 дней со дня голосования на общих выборах.

3. Срок, на который избирается высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (в том числе Губернатор Московской области), ныне является единым для всех субъектов Российской Федерации и составляет пять лет, что установлено в части 2 статьи 20 Федерального закона № 414-ФЗ и воспроизведено в части 3 комментируемой статьи. Досрочное прекращение полномочий Губернатора Московской области в настоящее время возможно лишь по основаниям, предусмотренным федеральными законами.

4. Реальный срок пребывания в должности Губернатора Московской области может значительно отличаться от календарного пятилетия, поскольку этот срок начинается со дня вступления Губернатора в должность и принесения им присяги, а заканчивается в день вступления в должность вновь избранного Губернатора и принесения им присяги. Указанные календарные даты в год избрания и в год окончания срока полномочий могут не совпадать, однако предельные сроки отклонения от установленного срока полномочий в пять лет при определении дня голосования на выборах и дня вступления в должность избранного Губернатора установлены Федеральным законом № 414-ФЗ и Федеральным законом № 67-ФЗ.

Возможность сокращения или продления срока полномочий Губернатора Московской области в отдельных случаях определяется Федеральным законом № 67-ФЗ. Временное исполнение обязан-

ностей Губернатора Московской области, в том числе при досрочном прекращении полномочий Губернатора до избрания на эту должность нового лица, возможно в случаях и порядке, установленных статьей 27 Федерального закона № 414-ФЗ.

5. Вновь избранный Губернатор Московской области вступает в должность не позднее чем на 30-й день после его избрания, в том числе в случае проведения повторных выборов Губернатора или проведения выборов в связи с досрочным прекращением полномочий соответствующего должностного лица. С этого момента прекращаются полномочия прежнего Губернатора. Если новый Губернатор избран и после этого полномочия прежнего Губернатора прекращены досрочно, то есть до наступления намеченного срока принесения присяги вновь избранным Губернатором, то вновь избранный Губернатор Московской области вступает в должность в день досрочного прекращения полномочий прежнего Губернатора.



Анатолий Степанович Тяжлов,  
Глава Администрации Московской области  
с октября 1991 года по декабрь 1996 года,  
Губернатор Московской области с 1996 года по 2000 год



Борис Всеволодович Громов,  
Губернатор Московской области 2000–2012 годы



Сергей Кузугетович Шойгу,  
Губернатор Московской области с мая по ноябрь 2012 года



Андрей Юрьевич Воробьев,  
временно исполняющий обязанности Губернатора  
Московской области с ноября 2012 года по сентябрь 2013 года,  
Губернатор Московской области с 2013 года по настоящее время



## Статья 36. ВСТУПЛЕНИЕ В ДОЛЖНОСТЬ ГУБЕРНАТОРА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. При вступлении в должность вновь избранный Губернатор Московской области приносит присягу на верность народу и Конституции Российской Федерации, Уставу Московской области следующего содержания:

«Вступая в должность Губернатора Московской области, клянусь уважать и защищать права и свободы человека и гражданина, соблюдать Конституцию Российской Федерации и Устав Московской области, верно служить народу, добросовестно выполнять возложенные на меня высокие обязанности Губернатора Московской области».

Принесение присяги удостоверяется личной подписью Губернатора Московской области под текстом присяги с указанием даты ее принесения.

2. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии депутатов Московской областной Думы, членов Правительства Московской области, руководителей исполнительных органов Московской области, государственных органов Московской области, Почетных граждан Московской области, представителей органов местного самоуправления и общественности не позднее чем через 30 календарных дней со дня официального опубликования результатов выборов.

3. Губернатор Московской области имеет официальные символы: Должностной знак (цепь) Губернатора Московской области и Должностной жезл Губернатора Московской области.

Должностной знак (цепь) Губернатора Московской области и Должностной жезл Губернатора Московской области передаются вновь избранному Губернатору Московской области при вступлении в должность в торжественной обстановке на период его полномочий.

Положение об официальных символах Губернатора Московской области, их описание, порядок хранения и передачи утверждаются Губернатором Московской области.

Губернатор Московской области имеет печать с воспроизведением герба Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 36

1. Вступление в должность вновь избранного Губернатора Московской области сопровождается обязательным принесением присяги на верность народу и Конституции Российской Федерации, Уставу Московской области.

Принесение присяги является событием, имеющим важнейшее политико-юридическое значение. С моментом ее принесения связывается начало течения срока полномочий вновь избранного Губернатора, а равно факт прекращения полномочий

прежнего Губернатора либо подтверждается начало нового срока полномочий для переизбранного на новый срок Губернатора Московской области.

Присяга Губернатора Московской области, то есть его торжественная клятва добросовестно выполнять возложенные на него высокие обязанности Губернатора Московской области, подчеркивает верховенство таких конституционных ценностей, как признание и защита прав и свобод человека и гражданина, законность, суверенитет



Торжественная церемония вступления в должность Губернатора Московской области. А.Ю. Воробьев приносит присягу. 14 сентября 2023 год. Фото: Константин Семенец

народа Российской Федерации и служение органов власти и должностных лиц его интересам<sup>1</sup>.

2. Губернатор Московской области приносит присягу в присутствии депутатов Московской областной Думы, членов Правительства Московской области, руководителей исполнительных и иных государственных органов области, Почетных граждан Московской области, представителей органов местного самоуправления и общественности, иных приглашенных лиц, в том числе представителей федеральных государственных органов. Таким образом, сама данная процедура в конституционно-символическом смысле равным образом олицетворяет как единство публичной власти в Московской области, так и ее неразрывную органическую взаимосвязь с населением Подмосковья.

3. Положение об официальных символах Губернатора Московской области утверждено постановлением Губернатора Московской области от 2 декабря 2003 года № 218-ПГ<sup>2</sup>. Официальными символами являются Должностной знак (цепь) Губернатора Московской области и Должностной жезл Губернатора Московской области. Они передаются Губернатору при вступлении в должность в торжественной обстановке на период его пол-

номочий. Эти символы являются продолжением свойственной практически всем цивилизациям Большой Евразии традиции должностных знаков не только свидетельствующих о факте занятия лицом определенной публичной должности, но и указывающих на факт служения населению соответствующих политико-территориальных единиц. Таким образом, Должностной знак Губернатора Московской области не только подчеркивает особый статус Губернатора в иерархии органов публичной власти Московской области, но и указывает на следование правовой традиции Московской области российским (и – шире – общеевразийским) церемониальным традициям.

Местом хранения официальных символов Губернатора Московской области после их торжественной передачи является рабочий кабинет Губернатора Московской области. Ношение Должностного знака (цепи) Губернатора Московской области допускается: при вступлении в должность, во время торжественных мероприятий, проводимых органами государственной власти Московской области, во время приемов государственных должностных лиц и официальных делегаций, при вручении государственных наград и в иных торжественных случаях.

## Статья 37. ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К ГУБЕРНАТОРУ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ. ОГРАНИЧЕНИЯ И ЗАПРЕТЫ

1. Губернатором Московской области может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший возраста тридцати лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом.

2. Губернатору Московской области в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, а также владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Данный запрет также распространяется на супруга (супруга) и несовершеннолетних детей Губернатора Московской области. Понятие «иностранные финансовые инструменты» используется в значении, определенном законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

3. Губернатор Московской области не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, сенатором Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности Московской области, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

4. Губернатор Московской области не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

5. Губернатор Московской области не вправе отказаться от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

6. Губернатор Московской области представляет сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном Президентом Российской Федерации.

7. На Губернатора Московской области распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, а также распространяются ограничения и запреты, установленные для членов Правительства Российской Федерации, если иное не установлено федеральным законом.

<sup>1</sup> Подробнее о роли и значении присяги глав регионов см., в частности: Историко-правовой Комментарий к Конституции Республики Башкортостан / [науч. ред. З. И. Еникеева]. – Уфа: Конституционный Суд Республики Башкортостан, 2018. – С. 955–959; Комментарий к Уставу города Москвы. – М.: НОРМА, 2007.

<sup>2</sup> Постановлением Губернатора Московской области от 2 декабря 2003 года № 218-ПГ «Об официальных символах Губернатора Московской области»

8. Гражданин Российской Федерации, замещавший должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и отрешенный от этой должности Президентом Российской Федерации, в течение пяти лет, исчисляемых со дня вступления в силу указа Президента Российской Федерации об отрешении его от должности, не может быть выдвинут кандидатом на должность Губернатора Московской области. Указанный в настоящей части срок должен истечь до дня назначения выборов Губернатора Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 37

1. Требования, предъявляемые к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации и кандидатам на эту должность, ограничения и запреты по указанной должности устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами и являются едиными для всех субъектов Российской Федерации. Унификация соответствующих требований, ограничений и запретов для высших должностных лиц субъектов Российской Федерации является проявлением единства системы государственной власти, на чем основывается федеративное устройство Российской Федерации. Сначала такой вывод сделал Конституционный Суд Российской Федерации<sup>1</sup>. Затем указанная унификация была последовательно реализована в ранее действовавшем Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ныне действующем Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ).

Установленные федеральным законодательством и воспроизводимые в комментируемой статье требования, предъявляемые к Губернатору Московской области и кандидатам на эту должность, ограничения и запреты по указанной должности не являются ограничениями прав и свобод человека и гражданина. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, гражданин Российской Федерации, пожелавший реализовать свое конституционное право быть избранным в органы государственной власти, при этом добровольно принимает условия (как преимущества, так и ограничения), с которыми связан приобретаемый им публично-правовой статус выборного лица, и выполняет соответствующие требования согласно установленной законом процедуре<sup>2</sup>. Соответствующие требования, ограничения и запреты установлены в интересах государства и общества, в том числе в целях обеспечения национальной безопасности, противодействия коррупции и недопущения иного злоупотребления должностными полномочиями.

Требования к гражданину Российской Федерации, пожелавшему быть избранным высшим

должностным лицом субъекта Российской Федерации, установлены в части 3 статьи 77 Конституции Российской Федерации и воспроизведены в части 1 комментируемой статьи. Они заключаются в достижении возраста тридцати лет, постоянном проживании в Российской Федерации, отсутствии гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, отсутствии оснований для ограничений пассивного избирательного права, которые установлены в статье 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и других федеральных законах.

2. На Губернатора Московской области, его супругу (супруга) и несовершеннолетних детей распространяется действие Федерального закона от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами». Это указано в части 2 комментируемой статьи.

Под иностранными финансовыми инструментами понимаются ценные бумаги и относящиеся к ним финансовые инструменты, доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций, договоры, являющиеся производными финансовыми инструментами, доверительное управление имуществом, договоры займа, кредитные договоры, цифровые финансовые активы и иные активы

в зарубежных юрисдикциях, указанные в федеральном законе. Под запретом владеть и пользоваться иностранными финансовыми инструментами понимается запрет на прямое и косвенное (через третьих лиц) владение и (или) пользование такими финансовыми инструментами.

3. В части 3 комментируемой статьи дословно воспроизведен запрет, установленный в части 1 статьи 21 Федерального закона № 414-ФЗ. В Российской Федерации не допускается совмещение выборных государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы. Лицо, замещающее государственную должность, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью (в том числе на основании трудового или гражданско-правового договора), кроме случаев, определенных федеральным законом. В то же время ограничения и запреты, установленные законом для лица, замещающего государственную должность, не подлежат произвольному или расширительному толкованию. Губернатор Московской области вправе получать иные законные доходы, если в федеральном законе нет запрета на получение таких законных доходов.

4. В части 4 комментируемой статьи дословно воспроизведен запрет, установленный в части 2 статьи 21 Федерального закона № 414-ФЗ. Запрет касается вхождения в состав любых органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций, предусмотренных уставами и иными документами указанных организаций.

Согласно пункту 4 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» под иностранной некоммерческой неправительственной организацией

понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками, созданная за пределами территории Российской Федерации в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы. Указанный Федеральный закон устанавливает порядок создания и деятельности на территории Российской Федерации структурных подразделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

5. В части 5 комментируемой статьи дословно воспроизведен запрет, установленный в части 3 статьи 21 Федерального закона № 414-ФЗ. Оформление допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, осуществляется в порядке, установленном Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне». Под государственной тайной понимаются имеющие гриф секретности и защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации. К иной охраняемой федеральным законом тайне относятся банковская тайна, коммерческая тайна, персональные данные, иные сведения, не являющиеся общедоступными и распространяемые с ограничениями, установленными федеральными законами.

Помимо обязанности не разглашать вверенную ему тайну, должностное лицо, допущенное или ранее допускавшееся к государственной тайне, может быть временно ограничено в своих

правах. Ограничения могут касаться, в том числе, права выезда за границу, права на неприкосновенность частной жизни при проведении проверочных мероприятий в период оформления допуска к государственной тайне.

6. В части 6 комментируемой статьи дословно воспроизведено требование, установленное в части 4 статьи 21 Федерального закона № 414-ФЗ. Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера представляются ежегодно в порядке, установленном статьей 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон «О противодействии коррупции»), Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, которыми в том числе установлен порядок проверки достоверности и полноты представленных сведений и ответственность за их непредставление, несвоевременное представление, неполноту или недостоверность.

7. Федеральный закон «О противодействии коррупции», помимо обязанностей и запретов, указанных в предыдущих частях комментируемой статьи, предусматривает также представление сведений о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случаях и порядке, которые установлены Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов

лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», обязанность принятия мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, соблюдения иных запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения. Несоблюдение ограничений, запретов или обязанностей, предусмотренных законодательством о противодействии коррупции, может повлечь досрочное прекращение полномочий Губернатора Московской области в порядке, установленном федеральным законом.

Ограничения и запреты, связанные с замещением должности члена Правительства Российской Федерации, которые согласно части 5 статьи 21 Федерального закона № 414-ФЗ распространяются на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (что воспроизведено в части 7 комментируемой статьи), установлены в статье 6 Федерального конституционного закона от 6 ноя-

бря 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

8. Часть 8 комментируемой статьи основана на части 6 статьи 21 Федерального закона № 414-ФЗ. Кандидатом на должность Губернатора Московской области не может быть выдвинут гражданин Российской Федерации, замещавший должность высшего должностного лица любого субъекта Российской Федерации и отрешенный от этой должности указом Президента Российской Федерации, в течение пяти лет со дня вступления в силу такого указа. Порядок издания указа Президента Российской Федерации об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности установлен в части 1 статьи 28, частях 4, 6–8 статьи 29 Федерального закона № 414-ФЗ, соответствующие положения воспроизведены в пунктах 3 и 4 части 1 статьи 41 комментируемого Устава.

## Статья 38. ОСНОВНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ГУБЕРНАТОРА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Губернатор Московской области как орган публичной власти Московской области обеспечивает и защищает права и свободы человека и гражданина, законность и правопорядок в Московской области и осуществляет следующие полномочия:

1) представляет Московскую область в отношениях с Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Государственным Советом Российской Федерации, иными органами, организациями и должностными лицами и при осуществлении внешнеэкономических связей в пределах компетенции субъекта Российской Федерации, вправе подписывать договоры и соглашения от имени Московской области;

2) подписывает и обнародует Устав Московской области, законы Московской области либо отклоняет законы Московской области, принятые Московской областной Думой;

3) обеспечивает координацию деятельности исполнительных органов Московской области с иными органами государственной власти Московской области и в соответствии с законодательством Российской Федерации организует взаимодействие исполнительных органов Московской области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления, иными органами, входящими в единую систему публичной власти в Российской Федерации;

4) наделяет представителя от Правительства Московской области полномочиями сенатора Российской Федерации;

5) определяет систему и структуру исполнительных органов Московской области в соответствии с настоящим Уставом;

6) осуществляет руководство исполнительной властью в Московской области;

7) формирует Правительство Московской области и принимает решение об его отставке;

8) назначает на должность первого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области, Вице-губернатора Московской области – руководителя Администрации Губернатора Московской области, Вице-губернатора Московской области, первого заместителя Председателя Правительства Московской области, заместителя Председателя Правительства Московской области, заместителя Председателя Правительства Московской области – руководителя Главного управления Московской области, кандидатуры которых согласованы с Московской областной Думой по представлению Губернатора Московской области;

9) освобождает от должности первого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области, Вице-губернатора Московской области – руководителя Администрации Губернатора Московской области, Вице-губернатора Московской области, первого заместителя Председателя Правительства Московской области, заместителя Председателя Правительства Московской области, заместителя Председателя Правительства Московской области – руководителя Главного управления Московской области в соответствии с федеральными законами, законами Московской области;

10) определяет основные направления деятельности Правительства Московской области;

11) осуществляет общее руководство деятельностью Правительства Московской области, вправе издать постановление о приостановлении действия нормативного правового акта Правительства Московской области;

12) распределяет обязанности между первым Вице-губернатором Московской области – Председателем Правительства Московской области, Вице-губернатором Московской области – руководителем Администрации Губернатора Московской области, Вице-губернатором Московской области, первым заместителем Председателя Правительства Московской области, заместителем Председателя Правительства Московской области – руководителем Главного управления Московской области;

13) обращается к жителям Московской области с ежегодным посланием о положении дел в Московской области и основных направлениях ее развития в порядке и сроки, установленные Губернатором Московской области;

14) представляет в Московскую областную Думу непосредственно либо по согласованию с Советом Московской областной Думы совмещенный с ежегодным посланием ежегодный отчет о результатах деятельности Правительства Московской области, в том числе по вопросам, поставленным Московской областной Думой;

15) принимает решение об образовании, реорганизации и упразднении центральных исполнительных органов Московской области, а также государственных органов Московской области, руководство деятельностью которых осуществляется Губернатором Московской области, Правительством Московской области;

16) назначает на должность Управляющего делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области на срок своих полномочий и освобождает его от должности в соответствии с федеральными законами, законами Московской области;

17) назначает на должность и освобождает от должности министров Московской области (министров Правительства Московской области), руководителей центральных исполнительных органов Московской области, государственных органов Московской области и их заместителей, иных государственных гражданских служащих Московской области в исполнительных органах Московской области, государственных органах Московской области в соответствии с федеральными законами, законами Московской области;

18) вправе требовать созыва внеочередного заседания Московской областной Думы, а также созывать вновь избранную Московскую областную Думу на первое заседание ранее срока, установленного для этого Московской областной Думе настоящим Уставом;

19) вправе участвовать в работе Московской областной Думы с правом совещательного голоса;

20) обладает правом законодательной инициативы в Московской областной Думе;

21) назначает своего постоянного представителя в Московскую областную Думу на срок своих полномочий и освобождает его от должности в соответствии с федеральными законами, законами Московской области;

22) вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Московской областной Думы по основаниям и в порядке, предусмотренным федеральным законом;

23) вправе вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования Московской области (главе местной администрации) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами Московской области;

24) вправе отрешить от должности главу муниципального образования Московской области (главу местной администрации) в случае, если в течение месяца со дня вынесения Губернатором Московской

области предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования Московской области (главе местной администрации) в соответствии с федеральным законом главой муниципального образования Московской области (главой местной администрации) не были приняты в пределах своих полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора;

25) вправе обратиться в представительный орган муниципального образования Московской области с инициативой об удалении главы муниципального образования Московской области в отставку, в том числе в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в порядке, установленном федеральным законом;

26) образует Администрацию Губернатора Московской области в целях обеспечения реализации своих полномочий и полномочий Правительства Московской области, утверждает положение, численность, структуру Администрации Губернатора Московской области;

27) награждает наградами Московской области и присуждает премии Московской области в соответствии с законами Московской области; учреждает знаки отличия и награждает ими;

28) является участником бюджетного процесса;

29) создает постоянно действующую лицензионную комиссию Московской области для обеспечения деятельности центрального исполнительного органа Московской области, осуществляющего на территории Московской области региональный государственный жилищный надзор, по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами на территории Московской области в соответствии с законодательством Российской Федерации;

30) отменяет распоряжения первого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области, Вице-губернатора Московской области – руководителя Администрации Губернатора Московской области, Вице-губернатора Московской области, первого заместителя и заместителя Председателя Правительства Московской области, первого заместителя Председателя Правительства Московской области – министра Правительства Московской области, заместителя Председателя Правительства Московской области – министра Правительства Московской области, заместителя Председателя Правительства Московской области – руководителя Главного управления Московской области и приостанавливает действие нормативных правовых актов Московской области, принятых центральными исполнительными органами Московской области, государственными органами Московской области, руководство деятельностью которых осуществляется Губернатором Московской области или Правительством Московской области;

31) принимает решение о временном осуществлении исполнительными органами Московской области соответствующих полномочий органов местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральным законом;

32) утверждает порядок и принимает решение о присвоении имен государственных и общественных деятелей, представителей науки, культуры и других выдающихся лиц государственным предприятиям и учреждениям Московской области, муниципальным предприятиям и учреждениям в Московской области, их обособленным подразделениям;

33) организует направление вступившего в законную силу решения суда или сообщения о его принятии по административному делу об оспаривании Устава Московской области, закона Московской области или их отдельных положений для размещения (опубликования) на Интернет-портале Правительства Московской области;

34) устанавливает научные гранты для студентов, аспирантов, докторантов, курсантов, адъюнктов государственных образовательных организаций высшего образования;

35) устанавливает гранты победителям конкурсов, проводимых Московской областью в сфере культуры, архитектуры;

36) устанавливает стипендии детям-инвалидам и детям с ограниченными возможностями здоровья, обучающимся в государственных образовательных организациях Московской области (профессиональных образовательных организациях и организациях дополнительного образования) или муниципальных образовательных организациях дополнительного образования в Московской области, занимающимся в государственных или муниципальных спортивных школах, в том числе по адаптивному спорту, адаптивных детско-юношеских клубах физической подготовки или физкультурно-спортивных клубов инвалидов или муниципальных культурно-досуговых учреждениях;

37) учреждает литературные и иные премии в сфере культуры и искусства, в том числе премии за вклад в сохранение и развитие традиционной народной культуры;

38) устанавливает стипендии выдающимся деятелям культуры и искусства и молодым талантливым авторам Московской области;

39) образует организационные комитеты по подготовке к проведению на территории Московской области международных спортивных соревнований, утверждает составы указанных организационных комитетов и положения о них;

40) утверждает порядок принятия лицами, замещающими государственные должности Московской области, назначения на которые и освобождение от которых осуществляется Губернатором Московской области, почетных и специальных званий, наград и иных знаков отличия (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций;

41) утверждает порядок принятия государственными гражданскими служащими Московской области, замещающими должности государственной гражданской службы Московской области в центральных исполнительных органах Московской области, государственных органах Московской области, наград, почетных и специальных званий (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и религиозных объединений, если в их должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

42) утверждает порядок сообщения лицами, замещающими государственные должности Московской области, назначения на которые и освобождение от которых осуществляется Губернатором Московской области, руководителями центральных исполнительных органов Московской области, государственными гражданскими служащими Московской области в Администрации Губернатора Московской области о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, его сдачи, оценки и реализации (выкупа);

43) устанавливает формы разрешения на принятие наградного оружия или отказа в разрешении на принятие наградного оружия, порядок их выдачи, формы ходатайства о разрешении на принятие наградного оружия или уведомления об отказе от получения наградного оружия от главы иностранного государства или главы правительства иностранного государства лицами, замещающими государственные должности Московской области, должности государственной гражданской службы Московской области,

перечень документов, прилагаемых к ходатайству или уведомлению, и порядок представления указанными лицами ходатайства или уведомления Губернатору Московской области;

44) устанавливает обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении Губернатором Московской области режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

45) с учетом особенностей чрезвычайной ситуации на территории Московской области или угрозы ее возникновения во исполнение правил поведения, установленных Правительством Российской Федерации, может устанавливать дополнительные обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении Правительством Российской Федерации режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части, включающей полностью или частично территорию Московской области, в случае угрозы возникновения и (или) возникновения чрезвычайной ситуации федерального или межрегионального характера;

46) утверждает инструкцию по делопроизводству в исполнительных органах Московской области, государственных органах Московской области;

47) осуществляет иные полномочия, возложенные на него федеральными законами, настоящим Уставом и законами Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 38

Комментируемая статья устанавливает основные полномочия Губернатора Московской области как органа публичной власти Московской области. Полномочия Губернатора Московской области реализуются им непосредственно или через исполнительные органы Московской области, в число которых входят Правительство Московской области и центральные исполнительные органы Московской области, а также через государственные органы Московской области, не входящие в систему исполнительных органов Московской области – Администрацию Губернатора Московской области и Управление делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области.

Защита прав и свобод человека и гражданина является первым из принципов деятельности орга-

нов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, закрепленных в статье 2 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ)<sup>1</sup>. Принцип законности является основополагающим принципом, на котором строится как правовое регулирование вопросов жизнедеятельности общества, так и деятельность органов государственной власти.

1) Полномочие установлено в соответствии с пунктом 1 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ.

Губернатор Московской области, являясь высшим должностным лицом Московской области,

выступает представителем всего регионального сообщества Московской области в отношениях с федеральными органами государственной власти, иными органами, организациями и должностными лицами, а также при осуществлении внешнеэкономических связей.

2) Полномочие установлено в соответствии с пунктом 2 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ.

Подписание и обнародование законов, так же как и право отклонять их (право вето), традиционно относятся к полномочиям высшего должностного лица и в Московской области являются элементом порядка принятия и обнародования областных законов, установленного Законом Московской области № 88/2023-ОЗ «О сроках и порядке подписания и обнародования законов Московской области». Принятый Московской областной Думой закон в течение 5 рабочих дней со дня его принятия направляется Губернатору Московской области для подписания и обнародования, после чего Губернатор Московской области подписывает и обнародует закон либо отклоняет закон в течение 14 дней со дня его поступления. В случае отклонения закона оный возвращается Губернатором Московской области в Московскую областную Думу с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений.

3) Полномочие установлено в соответствии с пунктом 3 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации,

приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ.

Губернатор Московской области как лицо, осуществляющее руководство исполнительной властью в Московской области, но при этом, в силу статуса главы области, занимающий высшее место в региональной иерархии, наделен полномочием координировать деятельность высшего исполнительного органа – Правительства Московской области и всей системы исполнительной власти Московской области с иными органами государственной власти Московской области.

Полномочие по организации взаимодействия исполнительных органов Московской области с федеральными органами исполнительной власти тесно связано с полномочием по представлению интересов Московской области в отношениях с федеральными органами государственной власти. Равно во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и иными органами, входящими в единую систему публичной власти в Российской Федерации, но не входящими в систему органов государственной власти Московской области, Губернатор Московской области выступает от лица области, организуя взаимодействие.

4) Полномочие установлено в соответствии с положениями статьи 95 Конституции Российской Федерации и статьи 1 Федерального закона от 22 декабря 2020 года № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup>, предусматривающими вхождение в состав Совета Федерации сенаторов от исполнительных органов государственной власти каждого субъекта Российской Федерации.

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 8973.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 8585.

Согласно правилам части 4 статьи 5 указанного Федерального закона решение о наделении полномочиями сенатора Российской Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации – должно быть принято высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и оформляется соответствующим указом (постановлением).

5) Полномочие установлено в соответствии с пунктом 4 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ.

Губернатор Московской области самостоятельно определяет систему и структуру исполнительных органов Московской области<sup>3</sup>, при этом необходимо учитывать такие положения Устава Московской области, как, например, статья 46, предусматривающая общие принципы формирования Правительства Московской области и наименования должностей членов Правительства Московской области, или статья 48, предусматривающая наличие в структуре исполнительных органов Московской области центральных исполнительных органов и их виды.

6) Полномочие установлено в соответствии с частью 1 статьи 20 Федерального закона № 414-ФЗ, определяющей основные функции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как осуществление руководства исполнительной властью в субъекте Российской Федерации и

определение структуры органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

До мая 2021 года Губернатор Московской области по должности являлся Председателем Правительства Московской области и осуществлял руководство исполнительной властью в этом качестве. Законом Московской области № 88/2021-ОЗ «О поправках к Уставу Московской области»<sup>4</sup> была введена должность первого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области, на которого были возложены функции по организации работы Правительства.

7) Полномочия установлены в соответствии с пунктом 5 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ.

Губернатор Московской области назначает всех членов Правительства Московской области: по согласованию – в случаях, предусмотренных Уставом Московской области, либо единолично, без получения согласия иных органов государственной власти, – в иных случаях. Также он вправе принять решение об отставке Правительства Московской области.

Полномочия Губернатора Московской области по формированию и принятию решения об отставке Правительства Московской области также установлены частью 1 статьи 5 и частью 4 статьи 6 Закона Московской области № 230/2005-ОЗ «О Правительстве Московской области»<sup>5</sup> соответственно.

8) Полномочие установлено в соответствии с пунктами 6 (в части назначения на должность пер-

вого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области) и 5 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ.

Данный пункт комментируемой статьи конкретизирует перечень государственных должностей Московской области, кандидатуры для замещения которых до назначения на должность Губернатором Московской области подлежат согласованию с Московской областной Думой.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона Московской области № 16/97-ОЗ «О государственных должностях Московской области»<sup>6</sup> одним из оснований замещения государственной должности Московской области является назначение лица на государственную должность Московской области Губернатором Московской области, то есть полномочием назначать на государственные должности Московской области обладает только Губернатор.

9) Полномочие установлено в соответствии с пунктами 6 (в части освобождения от должности первого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области) и 5 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ.

Губернатор Московской области в соответствии с данным пунктом комментируемой статьи уполномочен освобождать от должности лиц, замещающих государственные должности Москов-

ской области, согласованных при назначении с Московской областной Думой. Следует отметить, что право Губернатора Московской области освобождать от должности министров Правительства Московской области установлено другим пунктом комментируемой статьи<sup>7</sup>. Освобождение от должности происходит в соответствии с федеральными законами, законами Московской области.

Правомочие Губернатора Московской области принимать решение об отставке любого члена Правительства Московской области установлено также частью 4 статьи 6 Закона Московской области № 230/2005-ОЗ.

10) Полномочие установлено в соответствии с пунктом 7 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ.

Основные направления деятельности Правительства Московской области являются ключевым документом перспективного (стратегического) планирования Правительства на календарный год, определяющим основные механизмы, меры и действия по реализации его полномочий. Согласно Регламенту Правительства Московской области, утвержденному постановлением Губернатора Московской области от 2 июля 2003 года № 150-ПГ<sup>8</sup>, формирование Основных направлений осуществляется на основании ежегодного послания Губернатора Московской области к жителям Московской области и основных направлениях ее развития, а также предложений исполнительных органов го-

<sup>3</sup> Постановление Губернатора Московской области от 14 сентября 2023 г. № 281-ПГ «О системе и структуре исполнительных органов Московской области» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. – URL: <https://mosreg.ru/download/document/1275694> (дата обращения: 14.09.2023).

<sup>4</sup> Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. – URL: <https://mosreg.ru/download/document/1124871> (дата обращения: 14.09.2023).

<sup>5</sup> Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2005. – № 215 (12 ноября).

<sup>6</sup> Вестник Московской областной Думы. – 1997. – № 5.

<sup>7</sup> См. комментарий к п. 17 ст. 38 Устава Московской области.

<sup>8</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2003. – № 8.



сударственной власти, государственных органов по его реализации. Утверждает Основные направления Губернатор Московской области.

11) Полномочие установлено в соответствии с частью 1 статьи 20 Федерального закона № 414-ФЗ, определяющей в качестве одной из основных функций высшего должностного лица субъекта Российской Федерации осуществление руководства исполнительной властью в субъекте Российской Федерации.

Губернатор Московской области исполняет полномочие по общему руководству исполнительной властью в области, осуществляя его через Правительство Московской области, которое проводит политику Губернатора в жизнь посредством принятия правовых актов и управленческих решений, формирования поручений нижестоящим исполнительным органам и тому подобное.

Право Губернатора приостанавливать действие нормативного правового акта Правительства Московской области вытекает как из полномочия Губернатора обеспечивать и защищать законность и правопорядок в Московской области, так и из руководящей роли, которую он выполняет по отношению к Правительству Московской области. Вместе с тем Губернатор Московской области не имеет полномочия отменить постановление Правительства Московской области.

12) Данное полномочие можно рассматривать как частный случай полномочия, установленного пунктом 4 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ, а также пунктом 5 комментируемой статьи по

определению системы и структуры исполнительных органов субъекта Российской Федерации. Распределение обязанностей является необходимым элементом организации работы в сформированной структуре Правительства Московской области и осуществляется Губернатором Московской области в процессе формирования (или реформирования) данной структуры.

13) Норма пункта 13 наследует аналогичной норме, введенной в Устав Московской области № 55/96-ОЗ в 2014 году<sup>9</sup>, и отражает введенную Губернатором А.Ю. Воробьевым в 2013 году традицию ежегодных посланий (обращений) к жителям Московской области. Как отмечал А.Ю. Воробьев, выступая в 2015 году, «в первом обращении – «Наше Подмосковье» – мы проанализировали ресурсы области, обозначили самые уязвимые места и наметили пути решения этих проблем. В прошлом году мы сформулировали идеологию лидерства. Принципы, которые объединяют жителей области и побуждают всех нас к эффективной и результативной работе».

Послание функционирует как механизм обратной связи с жителями области. Такой формат, отмечалось в послании 2020 года, «позволяет собрать и услышать самые актуальные вопросы, которые волнуют людей. Предложить решения, объяснить логику наших действий. Мы можем вместе проанализировать результаты и увидеть, как меняется наше Подмосковье. И какие проблемы еще не успели решить».

Уставом установлен ежегодный формат послания Губернатора Московской области, однако порядок и сроки обращения он устанавливает самостоятельно. Как правило, это начало года (в 2022

году – 27 января), однако возможны иные даты (в 2023 году – 7 июня, с учетом проведения опросов граждан о происходящих в области переменах).

14) Полномочие установлено в соответствии с пунктом 8 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ.

В отличие от Федерального закона, предусматривающего только ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства Московской области, названное полномочие в Московской области традиционно рассматривалось шире и предусматривало сначала обращение Губернатора Московской области к Московской областной Думе с ежегодными посланиями (включено в Устав Московской области в 2012 году<sup>10</sup>), с 2016 года<sup>11</sup> обращение было совмещено с ежегодным отчетом о результатах деятельности Правительства Московской области.

Согласно статье 18 Закона Московской области № 135/2018-ОЗ «О Московской областной Думе», по согласованию с Советом Думы ежегодный отчет о результатах деятельности Правительства Московской области может быть совмещен с ежегодным посланием Губернатора Московской области к жителям Московской области о положении дел в Московской области и основных направлениях ее развития, предусмотренным пунктом 13 комментируемой статьи.

Перечень вопросов, которые Московская областная Дума предлагает отразить в отчете о результатах деятельности Правительства Московской области, формируется по предложениям

фракций в Московской областной Думе и комитетов Думы и утверждается постановлением Думы. Постановление Московской областной Думы об утверждении перечня вопросов направляется Губернатору Московской области.

15) Данное полномочие можно рассматривать как частный случай полномочия, установленного пунктом 4 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ, а также пунктом 5 комментируемой статьи по определению системы и структуры исполнительных органов субъекта Российской Федерации. При определении структуры исполнительных органов Московской области Губернатор Московской области при необходимости принимает решения об образовании, реорганизации и упразднении структурных единиц – центральных исполнительных органов Московской области, а также государственных органов Московской области, по отношению к которым осуществляет функцию по руководству.

16) Данное полномочие можно рассматривать как частный случай полномочия, установленного частью 1 статьи 20 Федерального закона № 414-ФЗ, определяющей в качестве одной из основных функций высшего должностного лица субъекта Российской Федерации осуществление руководства исполнительной властью в субъекте Российской Федерации.

Губернатор Московской области единолично, без получения согласия иных органов государственной власти, назначает и освобождает от

<sup>9</sup> Закон Московской области № 67/2014-ОЗ «О поправке к Уставу Московской области» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области, 11.06.2014. – URL: <https://mosreg.ru/upload/iblock/297/326820.doc> (дата обращения: 14.09.2023)

<sup>10</sup> Закон Московской области № 50/2012-ОЗ «О поправках к Уставу Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2012. – № 79 (12 мая).

<sup>11</sup> Закон Московской области № 258/2015-ОЗ «О поправке к Уставу Московской области» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области, 30.12.2015. – URL: <https://mosreg.ru/upload/iblock/eff/258.doc> (дата обращения: 14.09.2023)

должности лицо, замещающее государственную должность Управляющего делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области – руководителя Управления делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области, которое, согласно статье 52 Устава Московской области, имеет статус государственного органа Московской области.

Данное полномочие также отражено в пункте 13 Положения об Управлении делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области, утвержденного постановлением Правительства Московской области от 8 ноября 2013 года № 927/48<sup>12</sup>.

17) Полномочие установлено в соответствии с пунктом 5 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ и пунктами 5 и 7 комментируемой статьи.

Губернатор Московской области единолично, без получения согласия иных органов государственной власти, назначает и освобождает от должности лиц, замещающих государственные должности министров Правительства Московской области, высшие должности государственной гражданской службы Московской области, а также иных государственных гражданских служащих Московской области в соответствии с федеральными законами, законами Московской области.

Назначение министров Правительства Московской области и освобождение их от должности Губернатором Московской области также предусмотрено частью 2 статьи 5 (отставка – также частью 4 статьи 6) Закона Московской области № 230/2005-ОЗ.

<sup>12</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2014. – № 3 (28 февраля).

18) Полномочие установлено в соответствии с пунктом 9 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ.

Губернатор Московской области наделяется правом требовать созыва внеочередного заседания Московской областной Думы. Правом созыва внеочередного заседания Думы, согласно статье 8 Закона Московской области № 135/2018-ОЗ, обладает Председатель Московской областной Думы.

Московская областная Дума нового созыва, согласно статье 29 Устава Московской области, собирается на первое заседание на 30-й день после избрания правомочного состава. Однако первое заседание Московской областной Думы может быть созвано ранее указанного срока Губернатором Московской области. Аналогичная норма предусмотрена статьей 5 Закона Московской области № 135/2018-ОЗ.

19) Полномочие установлено в соответствии с пунктом 10 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ. Губернатор Московской области наделяется правом участвовать в работе Московской областной Думы, но при этом обладает только правом совещательного голоса.

20) Полномочие установлено в соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона № 414-ФЗ. Губернатор Московской области обладает правом законодательной инициативы в Московской областной Думе; внесенные Губернатором Московской области проекты законов Москов-

ской области по его предложению рассматриваются в первоочередном порядке. Некоторые законопроекты могут быть внесены исключительно Губернатором: так, частью 6 статьи 5 Закона Московской области № 132/2012-ОЗ «О порядке изменения границ муниципальных образований Московской области, их преобразования и упразднения в связи с изменением границы между Московской областью и сопредельными субъектами Российской Федерации» установлено, что проект закона Московской области об изменении границы и (или) упразднении соответствующих муниципальных образований Московской области в случаях, предусмотренных названной статьей, вносит в Московскую областную Думу Губернатор Московской области.

21) Постоянный представитель Губернатора Московской области в Московской областной Думе – государственная должность Московской области, учрежденная Уставом Московской области. Назначение и освобождение от должности лица, замещающего данную государственную должность, осуществляется Губернатором Московской области единолично, без получения согласия иных органов государственной власти.

22) Полномочие установлено в соответствии с пунктом 11 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ.

Губернатор Московской области вправе принять решение о досрочном прекращении полно-

мочий Московской областной Думы по основаниям, предусмотренным частями 2 и 3 статьи 14 Федерального закона № 414-ФЗ. Порядок досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации установлен частями 4 и 5 той же статьи; там же частью 8 предусмотрено назначение внеочередных выборов в законодательный орган субъекта Российской Федерации.

23) Полномочие установлено в соответствии с пунктом 12 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ.

Данное положение является достаточно новым явлением во взаимоотношениях органов государственной власти субъектов Российской Федерации (Московской области) и органов местного самоуправления. На данный момент соответствующие положения еще отсутствуют в законодательстве Московской области, но муниципальные образования уже активно отображают его – соответствующие нормы уже включены, к примеру, в статью 56 Устава городского округа Электросталь Московской области<sup>13</sup>.

24) Полномочие установлено в соответствии с пунктом 13 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ и является развитием полномочия, предусмотренного пунктом 12 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Рос-

<sup>13</sup> Решение Совета депутатов городского округа Электросталь Московской области от 15.12.2022 № 195/35 «О внесении изменений и дополнений в Устав городского округа Электросталь Московской области» (Зарегистрировано в Управлении Минюста России по Московской области 29.12.2022 № RU503330002022001) // Официальный портал Министерства юстиции Российской Федерации «Нормативные правовые акты в Российской Федерации», 29.12.2022.

сийской Федерации и пунктом 23 комментируемой статьи.

После вынесения предупреждения, объявления выговора главе городского округа глава должен в пределах своих полномочий принять меры по устранению обстоятельств, послуживших причиной вышеупомянутого предупреждения, выговора. Если в течение месяца меры не приняты, Губернатор Московской области вправе отрешить главу городского округа от должности.

Данное положение так же, как и предыдущее, является принципиально новым и так же на данный момент соответствующие положения еще отсутствуют в законодательстве Московской области, но уже включены, например, в статью 56 Устава городского округа Электросталь Московской области.

25) Полномочие установлено в соответствии с пунктом 14 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, приведенного в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ и частью 1 статьи 74<sup>1</sup> Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>14</sup>.

Губернатор Московской области вправе применять в отношении главы муниципального образования (в настоящее время – городского округа) меры воздействия в виде постановки вопроса о его отставке при наличии для этого оснований, одним из которых может являться (Федеральный закон № 414-ФЗ прямо на это указывает) систематическое недостижение требуемых показателей эффективности деятельности органов местного

самоуправления. Иные основания для удаления главы муниципального образования в отставку предусмотрены частью 2 статьи 74<sup>1</sup> Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, упомянутой же статьей установлен и порядок оформления и рассмотрения данной инициативы.

26) В соответствии со статьей 52 Устава Московской области Администрация Губернатора Московской области является государственным органом Московской области, обеспечивающим реализацию полномочий Губернатора Московской области и полномочий Правительства Московской области и осуществляющим контроль за исполнением решений Губернатора Московской области и Правительства Московской области.

Администрация Губернатора Московской области осуществляет организационное, правовое, информационное, кадровое и финансовое обеспечение деятельности Губернатора Московской области и Правительства Московской области. Статус Администрации Губернатора Московской области установлен Положением об Администрации Губернатора Московской области от 23 ноября 2012 года № 349-ПП<sup>15</sup>. Также полномочия Вице-губернатора Московской области – руководителя Администрации Губернатора Московской области установлены статьей 20<sup>1</sup> Закона Московской области № 230/2005-ОЗ.

27) Вопросы награждения наградами субъектов Российской Федерации не затрагиваются федеральным законодательством. Пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 7 сентября

2010 года № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации»<sup>16</sup> установлено, что награды, учреждаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не являются государственными наградами Российской Федерации.

Правоотношения, возникающие в связи с награждением наградами Московской области, урегулированы статьей 6 Устава Московской области и Законом Московской области № 104/2014-ОЗ «О наградах Московской области». Губернатор Московской области вправе учреждать свои знаки, не являющиеся наградами Московской области. Порядок представления к наградам Московской области установлен постановлением Губернатора Московской области от 3 марта 2023 года № 48-ПП «Об утверждении Порядка представления к наградам Московской области и форм наградных листов».

28) Полномочие установлено в соответствии с пунктом 1 статьи 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>17</sup>.

Деятельность органов государственной власти Московской области и иных участников бюджетного процесса в Московской области в сфере бюджетных правоотношений урегулирована Законом Московской области № 151/2007-ОЗ.

29) Создание постоянно действующих лицензионных комиссий для обеспечения деятельности органов государственного жилищного надзора по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами в субъектах Российской Федерации предусмотрено постановлением

Правительства Российской Федерации от 28 октября 2014 года № 1110 «О лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами»<sup>18</sup>.

В соответствии с данным постановлением приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 17 августа 2016 года № 570/пр<sup>19</sup> утверждены Методические указания о порядке формирования и деятельности лицензионной комиссии для обеспечения деятельности органов государственного жилищного надзора по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами в субъекте Российской Федерации, описывающие полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в процессе формирования Комиссии.

30) Полномочие установлено в соответствии с частью 1 статьи 20 Федерального закона № 414-ФЗ, определяющей в качестве одной из основных функций высшего должностного лица субъекта Российской Федерации осуществление руководства исполнительной властью в субъекте Российской Федерации.

31) Полномочие установлено в соответствии с частью 2 статьи 75 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. В случаях, если в связи со стихийными бедствиями, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в установленном законом поряд-

<sup>14</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

<sup>15</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2013. – № 1. – Ч. 2.

<sup>16</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 37. – Ст. 4643.

<sup>17</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

<sup>18</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 44. – Ст. 6074.

<sup>19</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 50 (12 декабря).

ке, решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемого большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

32) Присвоение имен выдающихся лиц государственным учреждениям, муниципальным учреждениям и их обособленным подразделениям является одной из форм поощрения данных организаций и их обособленных подразделений. В соответствии с установленным порядком оно осуществляется постановлением Губернатора Московской области по инициативе указанных предприятий и учреждений, изменение наименования оформляется решением их учредителя.

Названный порядок установлен Положением о присвоении имен государственных и общественных деятелей, представителей науки, культуры и других выдающихся лиц государственным предприятиям и учреждениям Московской области, муниципальным предприятиям и учреждениям в Московской области, их обособленным подразделениям, утвержденным постановлением Губернатора Московской области от 26 июля 2022 года № 240-ПГ<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2022. – № 23.

<sup>21</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

<sup>22</sup> См.: Постановление Губернатора Московской области от 28.01.2002 № 23-ПГ «Об установлении научных грантов Губернатора Московской области» // Информационный вестник Правительства Московской области. – 2002. – № 4.; Постановление Губернатора Московской области от 03.04.2017 № 150-ПГ «Об установлении научных грантов Губернатора Московской области» // Информационный вестник Правительства Московской области. – 2017. – № 7.

33) Полномочие установлено в целях реализации пункта 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации<sup>21</sup>, в соответствии с которым решения суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта содержат указание на опубликование решения суда или сообщение о его принятии в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании, в котором были опубликованы или должны были быть опубликованы оспоренный нормативный правовой акт или его отдельные положения.

34) В целях сохранения и развития интеллектуального потенциала Московской области, осуществления перспективных научных исследований и разработок в интересах Московской области, способствующих развитию на территории Московской области научной и научно-технической деятельности, усиления социальной защищенности талантливых студентов, аспирантов, докторантов, курсантов, адъюнктов государственных образовательных организаций высшего образования, обучающихся в Московской области, Губернатором Московской области для них могут устанавливаться научные гранты. Следует отметить, что до 2020 года уже существовала практика предоставления и выплаты научных грантов Губернатора Московской области для студентов и аспирантов<sup>22</sup>.

35) В целях развития интеллектуального и культурного потенциала Московской области,

развития архитектурной мысли в Московской области Губернатором Московской области могут устанавливаться гранты для победителей конкурсов, проводимых Московской областью в сфере культуры и архитектуры.

36) В целях поощрения детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья Губернатором Московской области установлено 300 именных стипендий Губернатора Московской области в сфере образования для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, обучающихся в образовательных учреждениях или иных образовательных организациях. Порядок назначения и выплаты указанных именных стипендий установлен Положением об именных стипендиях Губернатора Московской области в сфере образования для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, утвержденным постановлением Губернатора Московской области от 7 апреля 2010 года № 39-ПГ<sup>23</sup>.

Установление Губернатором Московской области стипендий в области физической культуры и спорта детям-инвалидам и детям с ограниченными возможностями здоровья, обучающимся в государственных образовательных организациях Московской области (профессиональных образовательных организациях и организациях дополнительного образования) или муниципальных образовательных организациях дополнительно образования в Московской области, занимающимся в государственных или муниципальных спортивных школах, в том числе по адаптив-

<sup>23</sup> Ежедневные Новости. Подмоскowie. – 2010. – № 64 (14 апреля).

<sup>24</sup> Ежедневные Новости. Подмоскowie. – 2008. – № 285 (30 декабря).

<sup>25</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2003. – № 7.

<sup>26</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2004. – № 4.

<sup>27</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2015. – № 12.

ному спорту, адаптивных детско-юношеских клубах физической подготовки или в физкультурно-спортивных клубах инвалидов или муниципальных культурно-досуговых учреждениях, предусмотрено частью 2 статьи 2 Закона Московской области № 226/2008-ОЗ «О физической культуре и спорте в Московской области»<sup>24</sup>.

37) С целью поощрения литературного творчества граждан Губернатором Московской области было учреждено две областных литературных премии: имени Роберта Рождественского (постановление Губернатора Московской области от 19 июня 2003 года № 134-ПГ<sup>25</sup>) и имени М.М. Пришвина (постановление Губернатора Московской области от 4 марта 2004 года № 30-ПГ<sup>26</sup>). Премии присуждаются ежегодно.

В Московской области существуют и иные премии в сфере культуры, к примеру, профессиональная премия для работников культуры, учрежденная постановлением Губернатора Московской области от 24 июля 2015 года № 320-ПГ «Об учреждении премии Губернатора Московской области «Лучший по профессии» работникам учреждений сферы культуры и организаций дополнительного образования сферы культуры Московской области»<sup>27</sup>.

38) В целях поощрения выдающихся деятелей культуры и искусства и молодых талантливых авторов Московской области установлено 5 стипендий Губернатора Московской области выдающимся деятелям культуры и искусства и 10 стипендий Губернатора Московской области

молодым талантливым авторам Московской области.

Условия и порядок проведения ежегодного конкурсного отбора для назначения и выплаты указанных стипендий установлены Положением о порядке назначения и выплаты стипендий Губернатора Московской области выдающимся деятелям культуры и искусства и молодым талантливым авторам Московской области, утвержденным постановлением Губернатора Московской области от 18 апреля 2019 года № 169-ПГ<sup>28</sup>.

39) Полномочие Губернатора Московской области по созданию организационных комитетов по подготовке к проведению на территории Московской области международных спортивных соревнований, утверждению составов указанных организационных комитетов и положений о них предусмотрено частью 2 статьи 2 Закона Московской области № 226/2008-ОЗ.

40) Полномочие связано с положением пункта 8 части 3 статьи 12<sup>1</sup> Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>29</sup>, согласно которому лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе принимать вопреки установленному порядку почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций.

Постановлением Губернатора Московской области от 12 августа 2016 года № 308-ПГ<sup>30</sup> утверждено Положение о порядке принятия лицами, замещающими государственные должности Московской области, назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Губернатором Московской области, и государственными гражданскими служащими Московской области в центральных исполнительных органах государственной власти Московской области, государственных органах Московской области почетных и специальных званий, наград и иных знаков отличия иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций, устанавливающее порядок получения званий, наград, знаков отличия должностными лицами.

41) Полномочие связано с положением пункта 11 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>31</sup>, согласно которому в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями. Аналогичный запрет

установлен статьей 11<sup>5</sup> Закона Московской области № 39/2005-ОЗ «О государственной гражданской службе Московской области»<sup>32</sup>.

Пунктом 4 Указа Президента Российской Федерации от 10 октября 2015 года № 506 «Об утверждении Положения о порядке принятия лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, отдельные должности федеральной государственной службы, почетных и специальных званий, наград и иных знаков отличия иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций»<sup>33</sup> было рекомендовано государственным органам субъектов Российской Федерации утвердить на своем уровне аналогичный порядок для лиц, на которых распространяются вышеуказанные запреты.

В статье 11<sup>5</sup> Закона Московской области № 39/2005-ОЗ говорится о возможности принимать вышеуказанные награды, почетные и специальные звания в порядке, устанавливаемом Губернатором Московской области. Постановлением Губернатора Московской области от 12 августа 2016 года № 308-ПГ утверждено Положение о порядке принятия лицами, замещающими государственные должности Московской области, назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Губернатором Московской области, и государственными гражданскими служащими Московской области в центральных исполнительных органах государственной власти Московской области, государственных органах Московской области

почетных и специальных званий, наград и иных знаков отличия иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций, устанавливающее порядок получения званий, наград, государственными гражданскими служащими Московской области.

42) Полномочие связано с положением пункта 7 части 3 статьи 12<sup>1</sup> Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ, согласно которому подарки, полученные лицами, замещающими государственную должность субъекта Российской Федерации, в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются собственностью субъекта Российской Федерации и передаются по акту в соответствующий государственный орган.

Пунктом 14 Распоряжения Президента Российской Федерации от 29 мая 2015 года № 159-рп «О порядке уведомления лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, отдельные должности федеральной государственной службы, высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением служебных (должностных) обязанностей, сдачи, определения стоимости подарка и его реализации (выкупа)»<sup>34</sup> было рекомендовано выс-

<sup>28</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2019. – № 14.

<sup>29</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52. – Ч. I. – Ст. 6228.

<sup>30</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2016. – № 15.

<sup>31</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

<sup>32</sup> Вестник Московской областной Думы. – 2005. – № 6.

<sup>33</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 41. – Ч. II. – Ст. 5647.

<sup>34</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 22. – Ст. 3216.

шим должностным лицам субъектов Российской Федерации разработать и утвердить порядок приема, хранения, определения стоимости подарков и их реализации (выкупа) в соответствии с данным распоряжением и порядком, установленным Правительством Российской Федерации

Постановлением Губернатора Московской области от 10 ноября 2016 года № 484-ПП<sup>35</sup> утверждено Положение о порядке сообщения лицами, замещающими государственные должности Московской области, назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Губернатором Московской области, государственными гражданскими служащими, замещающими должности государственной гражданской службы Московской области высшей группы должностей категории «руководители», государственными гражданскими служащими Московской области в Администрации Губернатора Московской области о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи, оценки и реализации (выкупа) подарка.

43) Полномочие связано с положением пункта 17 Порядка принятия гражданами Российской Федерации наградного оружия от глав иностранных государств и глав правительств иностранных государств, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2020 года № 79<sup>36</sup>, согласно которому формы разрешения на

принятие наградного оружия или отказа в разрешении на принятие наградного оружия, порядок их выдачи, формы ходатайства о разрешении на принятие наградного оружия или уведомления об отказе от получения наградного оружия лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации и должности государственной службы субъекта Российской Федерации, перечень документов, прилагаемых к ходатайству или уведомлению, и порядок представления ходатайства или уведомления высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации устанавливаются нормативными правовыми актами этого субъекта Российской Федерации.

Постановлением Губернатора Московской области от 11 декабря 2020 года № 562-ПП<sup>37</sup> «Об отдельных вопросах принятия лицами, замещающими государственные должности Московской области, должности государственной гражданской службы Московской области, наградного оружия от глав иностранных государств и глав правительств иностранных государств» утверждены вышеуказанные формы, а также Порядок выдачи лицам, замещающим государственные должности Московской области, должности государственной гражданской службы Московской области, разрешения на принятие наградного оружия от глав иностранных государств и глав правительств иностранных государств или отказа в разрешении на принятие наградного оружия от глав иностранных государств и глав правительств иностранных государств.

44) Полномочие установлено в соответствии с пунктом «у» части 1 статьи 11 Федерального зако-

на от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>38</sup>. Необходимо отметить, что Федеральный закон предоставляет данное полномочие органам государственной власти субъектов Российской Федерации вообще, без определения конкретного органа.

45) Полномочие установлено в соответствии с пунктом «ф» части 1 статьи 11 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ. Данное полномочие также предоставлено Федеральным законам органам государственной власти субъектов Российской Федерации вообще, без определения конкретного органа.

46) Полномочие установлено в соответствии с пунктом 1.8 Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления, утвержденных приказом Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 года № 71<sup>39</sup>. На основе Правил делопроизводства в органах

государственной власти и иных государственных органах субъекта Российской Федерации разрабатывается инструкция по делопроизводству, утверждаемая правовым актом государственного органа после ее согласования с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере архивного дела или государственным архивом в соответствии с предоставленными ему полномочиями.

Инструкция по делопроизводству в исполнительных органах государственной власти Московской области, государственных органах Московской области утверждена постановлением Губернатора Московской области от 21 июня 2022 года № 201-ПП<sup>40</sup>.

47) Перечень полномочий Губернатора Московской области, установленный статьей 38 Устава Московской области, не является исчерпывающим, что и отражено в содержании комментируемого пункта.

<sup>35</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2017. – № 3.

<sup>36</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 5. – Ст. 510.

<sup>37</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2021. – № 5.

<sup>38</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.

<sup>39</sup> Официальный интернет-портал правовой информации, 30.12.2019. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201912300064> (дата обращения: 14.09.2023)

<sup>40</sup> Информационный вестник Правительства Московской области. – 2022. – № 20.

## Статья 39. АКТЫ ГУБЕРНАТОРА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Губернатор Московской области на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, настоящего Устава и законов Московской области издает постановления и распоряжения.

2. Акты Губернатора Московской области не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, нормативным актам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, настоящему Уставу и законам Московской области.

3. Акты Губернатора Московской области, принятые в пределах его полномочий, обязательны к исполнению в Московской области.

4. Постановления Губернатора Московской области подлежат официальному опубликованию (размещению) на Интернет-портале Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)) и размещению (опубликованию) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), за исключением постановлений или их частей, содержащих сведения, составляющие государственную тайну или иную охраняемую законом тайну, или информацию ограниченного доступа.

5. Днем официального опубликования постановления Губернатора Московской области считается день размещения (опубликования) на Интернет-портале Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)) или день размещения (опубликования) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Если текст постановления Губернатора Московской области размещается (публикуется) частями, то днем его официального опубликования является день публикации последней части постановления Губернатора Московской области.

6. Постановления Губернатора Московской области вступают в силу после дня их первого размещения (опубликования) на Интернет-портале Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)) или размещения (опубликования) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Постановления Губернатора Московской области по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять календарных дней после дня их размещения (опубликования) на Интернет-портале Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)) или размещения (опубликования) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Официальное опубликование распоряжений Губернатора Московской области, которые предусматривают такое опубликование, осуществляется путем размещения (опубликования) на Интернет-портале Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)), за исключением распоряжений или их частей, содержащих сведения, составляющие государственную тайну или иную охраняемую законом тайну, или информацию ограниченного доступа.

Распоряжения Губернатора Московской области вступают в силу со дня их подписания.

В постановлениях и распоряжениях Губернатора Московской области может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

7. Полный текст актов Губернатора Московской области, размещенный (опубликованный) на Интернет-портале Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)), размещенный (опубликованный) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), является официальным.

8. Постановления и распоряжения Губернатора Московской области направляются в Московскую областную Думу в течение 14 календарных дней со дня их подписания.

9. Решение суда или сообщение о его принятии по административному делу об оспаривании постановления Губернатора Московской области или его отдельных положений размещается (опубликовывается) на Интернет-портале Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)).

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 39

Комментируемой статьей определяются формы содержание, значение, а также порядок обнаружения правовых актов высшего должностного лица Московской области – Губернатора Московской области.

Комментируемым положением Устава подчеркивается возможность принятия Губернатором Московской области как нормативных, так и индивидуальных правовых актов. Для первых предусмотрена такая правовая форма, как постановления Губернатора Московской области, а для последних – распоряжения Губернатора Московской области.

По своей юридической природе постановления Губернатора Московской области являются подзаконными актами Московской области, направленными на установление, изменение или отмену правовых норм. Распоряжения же Губернатора носят преимущественно оперативно-распорядительный характер. Данная форма акта используется при принятии таких властных решений, как присвоение классных чинов государственным гражданским служащим Московской области, назначение на должности государственной гражданской службы Московской области и так далее.

При этом распоряжения Губернатора Московской области должны соответствовать Конституции Российской Федерации и федеральным законам, Уставу и законам Московской области.

В значительной мере комментируемая статья является результатом последовавшего за конституционной реформой 2020 года приведения конституций и уставов субъектов Российской Федерации, а равно их законодательства, в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Статья 39 Устава Московской области, по существу, основана на статье 26 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, в частности, в определениях от 12 июля 2006 года № 378-О и от 15 июля 2010 года № 1096-О-О, в случаях, предусмотренных частями первой и второй статьи 72 Конституции Российской Федерации, в подзаконных правовых актах, к которым, в свою очередь, относятся акты Губернатора Московской области, могут и должны получать свою надлежащую конкретизацию предписания, закрепленные на

федеральном (а в случаях, предусмотренных частью второй статьи 72 Конституции Российской Федерации – и на региональном) законодательном уровне. В третьем же случае, когда нормативное регулирование осуществляется по вопросам, отнесенным, в соответствии со статьей Конституции, к ведению Московской области, акты Губернатора Московской области могут и должны приниматься в соответствии и во исполнение положений Устава Московской области и законов Московской области.

При этом безусловным является требование о соответствии правовых актов Губернатора Конституции Российской Федерации и Уставу Московской области.

В части 3 комментируемой статьи указывается на обязательность актов Губернатора Московской области, принятых в пределах его полномочий, на всей территории Московской области.

Частями 4–7 комментируемой статьи Устава Московской области регламентирован порядок опубликования актов Губернатора Московской области.

При этом новшеством является закрепление в части 4 комментируемой статьи в качестве единственных источников официального опубликования постановлений Губернатора Московской области Интернет-портала Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)) и «Официального интернет-портала правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Таким образом, в Московской области произошел переход от традиционного способа опубликования нормативных правовых актов в периодических печатных изданиях к элек-

тронной форме их опубликования, более удобной для пользователей с точки зрения доступности информации и возможности ее использования. Указанные акты публикуются для всеобщего сведения, за исключением постановлений или их частей, содержащих сведения, составляющие государственную тайну или иную охраняемую законом тайну, или информацию ограниченного доступа.

Также в комментируемом тексте дано указание на то, что днем официального опубликования постановления Губернатора Московской области считается день размещения (опубликования) на Интернет-портале Правительства Московской области<sup>1</sup> или день размещения (опубликования) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Это устраняет неопределенность в вопросе о дате вступления в силу нормативных правовых актов Губернатора Московской области. В этой части Московская область следует общему подходу, в соответствии с которым при наличии нескольких возможных официальных источников опубликования нормативных правовых актов моментом официального опубликования как юридического факта, с которым связывается вступление акта в законную силу, признается первое по времени опубликование акта в соответствующем официальном источнике.

По общему правилу, постановления Губернатора Московской области вступают в силу в день, следующий за днем их первого официального опубликования. При этом самим постановлением может быть предусмотрен иной срок вступления в силу. Однако постановления Губернатора Московской области по вопросам защиты прав и свобод челове-

ка и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять календарных дней после дня их размещения. Таким образом, установлено требование, направленное на обеспечение возможности максимального ознакомления заинтересованных лиц с актами, прямо затрагивающими их права и свободы.

Распоряжения Губернатора Московской области также подлежат опубликованию в соответствующих источниках. Однако, по общему правилу, датой их вступления в законную силу признается дата их подписания, если иное не предусмотрено самим распоряжением.

Частью 8 комментируемой статьи установлена обязанность по направлению постановлений и распоряжений Губернатора Московской области в Московскую областную Думу в течение 14 календарных дней со дня их подписания. Указанное требование обусловлено необходимостью взаим-

ного информационного обмена между органами различных ветвей государственной власти области в целях обеспечения оперативного обмена правовой информацией и создания гарантий непротиворечивости и согласованности нормативной базы Московской области.

Сходная цель лежит и в основе нормативного закрепления в части 9 комментируемой статьи обязательного опубликования судебных актов по делам об оспаривании постановления Губернатора Московской области или его отдельных положений на Интернет-портале Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)). Это позволяет гражданам, а также должностным и юридическим лицам оперативно получить информацию о правовой оценке того или иного оспариваемого в судебном порядке нормативного правового акта Губернатора.

<sup>1</sup> URL: [www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)



## Статья 40. ВРЕМЕННО ИСПОЛНЯЮЩИЙ ОБЯЗАННОСТИ ГУБЕРНАТОРА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. В случаях досрочного прекращения полномочий Губернатора Московской области или временного отстранения Губернатора Московской области от должности до издания Президентом Российской Федерации указа о назначении временно исполняющего обязанности Губернатора Московской области временное исполнение обязанностей Губернатора Московской области осуществляется первым Вице-губернатором Московской области – Председателем Правительства Московской области, а при его отсутствии – Вице-губернатором – руководителем Администрации Губернатора Московской области или одним из Вице-губернаторов Московской области в соответствии с установленным Губернатором Московской области распределением обязанностей.

2. В случае если Губернатор Московской области не может осуществлять свои полномочия в связи с состоянием здоровья или другими обстоятельствами, временно препятствующими осуществлению своих полномочий (в частности, отпуск, служебная командировка), их временно исполняет первый Вице-губернатор Московской области – Председатель Правительства Московской области, а при его отсутствии – Вице-губернатор – руководитель Администрации Губернатора Московской области или один из Вице-губернаторов Московской области в соответствии с установленным Губернатором Московской области распределением обязанностей.

На период отпуска, болезни, командировки Губернатор Московской области своим правовым актом возлагает, за исключением случая, предусмотренного федеральным законом, временное исполнение обязанностей Губернатора Московской области на первого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области, а при его отсутствии на Вице-губернатора – руководителя Администрации Губернатора Московской области или одного из Вице-губернаторов Московской области.

3. Лицо, временно исполняющее обязанности Губернатора Московской области в соответствии с частями 1 и 2 настоящей статьи, не вправе:

- 1) вносить предложения об изменении Устава Московской области;
- 2) распускать Московскую областную Думу;
- 3) назначать своего постоянного представителя в Московскую областную Думу;
- 4) формировать Правительство Московской области и принимать решение об отставке Правительства Московской области;
- 5) назначать на должность и освобождать от должности первого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области, Вице-губернатора Московской области – руководителя Администрации Губернатора Московской области, Вице-губернаторов Московской области, за исключением случаев отставки (выхода из состава Правительства Московской области) по их инициативе (собственному желанию).

4. Временно исполняющий обязанности Губернатора Московской области, назначенный указом Президента Российской Федерации, обладает правами и обязанностями Губернатора Московской области, за исключением прав:

- 1) вносить предложения об изменении Устава Московской области;
- 2) распускать Московскую областную Думу.

5. На временно исполняющего обязанности Губернатора Московской области распространяются с учетом особенностей, предусмотренных федеральным законом, обязанности, ограничения и запреты, установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в целях противодействия коррупции.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 40

Пункты 4 и 5 статьи 52 утратившего силу Устава Московской области 1996 года предусматривали:

исполнение обязанностей в случае досрочного прекращения полномочий Губернатора Московской области лицом, назначенным Президентом Российской Федерации. Данный порядок был основан на положениях пункта 9 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, согласно которой принятие такого решения являлось обязанностью Президента Российской Федерации;

возложение исполнения обязанностей в случае временного отсутствия Губернатора Московской области на период отпуска, болезни, командировки на первого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области, а при его отсутствии на Вице-губернатора – руководителя Администрации Губернатора Московской области или одного из Вице-губернаторов Московской области, а при их отсутствии на одного из первых заместителей или одного из заместителей Председателя Правительства Московской области;

пределы полномочий временно исполняющего обязанности Губернатора Московской области.

Вопросы возложения исполнения обязанностей Губернатора Московской области на период временного отсутствия, а также осуществления полномочий временно исполняющим обязанности Губернатора Московской области, назначенным Президентом Российской Федерации, регламентировались также статьями 9 и 15 Закона Московской области № 41/2003-ОЗ «О Губернаторе Московской области»<sup>2</sup>.

Согласно части 1 статьи 27 Федерального закона № 414-ФЗ назначение временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на период до вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является правом Президента Российской Федерации, в том числе в случаях:

- 1) досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;
- 2) временного отстранения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности.

<sup>1</sup> Утратил силу с 1 июня 2022 года согласно Федеральному закону от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

<sup>2</sup> Документ утратил силу с принятием Закона Московской области № 34/2023-ОЗ.

Нормы комментируемой статьи 40 Устава гарантируют непрерывность осуществления полномочий Губернатора Московской области как органа публичной власти Московской области, обеспечивающего и защищающего права и свободы человека и гражданина, законность и правопорядок в Московской области:

1) в период времени с момента досрочного прекращения полномочий Губернатора Московской области или временного отстранения Губернатора Московской области от должности до издания Президентом Российской Федерации указа о назначении временно исполняющего обязанности Губернатора Московской области. В этих случаях временное исполнение обязанностей Губернатора Московской области осуществляется первым Вице-губернатором Московской области – Председателем Правительства Московской области, а при его отсутствии – Вице-губернатором – руководителем Администрации Губернатора Московской области или одним из Вице-губернаторов Московской области в соответствии с установленным Губернатором Московской области распределением обязанностей;

2) при наличии обстоятельств, временно препятствующих осуществлению Губернатором своих полномочий (в том числе, по состоянию здоровья, в связи с отпуском или командировкой):

в случае отсутствия правового акта Губернатора Московской области о возложении обязанностей (невозможности его издания) – к временному исполнению обязанностей Губернатора Московской области приступает один из Вице-губернаторов Московской области, перечисленных выше в пункте 1 комментария к статье 40 Устава в соответствии с установленным распределением обязанностей;

Президент Российской Федерации в целях охраны прав и законных интересов граждан Российской Федерации своим указом вправе назначить временно исполняющего обязанности Губернатора Московской области на период действия указанных обстоятельств. В указанном случае прекращается исполнение обязанностей высшего должностного лица Вице-губернатором, ранее приступившим к их исполнению в соответствии с распределением обязанностей (согласно части 4 статьи 27 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ));

Губернатор Московской области своим правовым актом возлагает временное исполнение обязанностей Губернатора Московской области на одного из Вице-губернаторов Московской области. В этом случае Вице-губернатор, приступивший к временному исполнению обязанностей Губернатора Московской области в силу установленного распределения обязанностей до издания правового акта Губернатора Московской области, прекращает их исполнение.

Согласно части 3 комментируемой статьи лицо, временно исполняющее обязанности Губернатора Московской области в силу распределения обязанностей или на основании правового акта Губернатора Московской области, не вправе:

- вносить предложения об изменении Устава Московской области;
- распускать Московскую областную Думу;
- назначать своего постоянного представителя в Московскую областную Думу;

формировать Правительство Московской области и принимать решение об отставке Правительства Московской области;

назначать на должность и освобождать от должности первого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области, Вице-губернатора Московской области – руководителя Администрации Губернатора Московской области, Вице-губернаторов Московской области, за исключением случаев отставки (выхода из состава Правительства Московской области) по их инициативе (собственному желанию).

Временно исполняющий обязанности Губернатора Московской области, назначенный указом Президента Российской Федерации, обладает правами и обязанностями Губернатора Московской области, за исключением прав:

- вносить предложения об изменении Устава Московской области;
- распускать Московскую областную Думу.

Перечисленные выше ограничения прав лиц, временно исполняющих обязанности Губернатора Московской области, обеспечивают гарантии стабильного и эффективного функционирования системы органов публичной власти Московской области.

На временно исполняющего обязанности Губернатора Московской области распространяют-

ся с учетом особенностей, предусмотренных федеральным законом, обязанности, ограничения и запреты, установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в целях противодействия коррупции.

Так, например, согласно части 9 статьи 27 Федерального закона № 414-ФЗ временно исполняющий обязанности высшего должностного лица Московской области представляет в порядке, установленном для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей<sup>3</sup>.

Перечень ограничений и запретов, связанных с замещением должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, изложен в статье 21 Федерального закона № 414-ФЗ. Его правовой анализ содержится в комментариях к статье 37 Устава.

Ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, предусмотрены также статьей 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

<sup>3</sup> За исключением случаев, если временное исполнение обязанностей высшего должностного лица (в случаях, когда Губернатор Московской области не может осуществлять свои полномочия в связи с обстоятельствами, временно препятствующими их осуществлению) осуществляется одним из Вице-губернаторов согласно установленному распределению обязанностей.

## Статья 41. ДОСРОЧНОЕ ПРЕКРАЩЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ГУБЕРНАТОРА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Полномочия Губернатора Московской области прекращаются досрочно в случае:
    - 1) его смерти;
    - 2) его отставки по собственному желанию;
    - 3) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом;
    - 4) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия Московской областной Думой;
    - 5) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
    - 6) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
    - 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
    - 8) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
    - 9) прекращения гражданства Российской Федерации или наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.
  2. В случаях, предусмотренных пунктами 2, 3, 4 и 9 части 1 настоящей статьи, решение о досрочном прекращении полномочий Губернатора Московской области принимается в соответствии с федеральным законом.
  3. В случаях, предусмотренных пунктами 5–8 части 1 настоящей статьи, решение о досрочном прекращении полномочий Губернатора Московской области принимается Московской областной Думой большинством голосов от установленного числа депутатов Московской областной Думы по представлению Президента Российской Федерации не позднее 14 календарных дней со дня получения представления.
- Постановление о досрочном прекращении полномочий Губернатора Московской области в случае, предусмотренном пунктом 1 части 1 настоящей статьи, принимается Московской областной Думой большинством голосов от установленного числа депутатов Московской областной Думы не позднее 14 календарных дней со дня государственной регистрации факта смерти.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 41

Основания и порядок досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации установлены статьей 28 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ). Перечень таких оснований является закрытым. Законодательство области их лишь

воспроизводит и изменяет вслед за изменением федерального законодательства.

Комментируемая статья в значительной мере воспроизводит положения статьи 52 Устава Московской области 1996 года, за некоторыми исключениями. Это обусловлено изменением федерального законодательства.

Так, согласно пункту «и» части первой статьи 52 утратившего силу Устава одним из оснований для

досрочного прекращения полномочий Губернатора Московской области являлась утрата им гражданства Российской Федерации, приобретение им гражданства (подданства) иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Данная формулировка соответствовала подпункту «и» пункта 1 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ)<sup>1</sup> в редакции, действовавшей до 1 июля 2021 года<sup>1</sup>, то есть до приведения ее в соответствие с законодательством о гражданстве Российской Федерации, которым определены основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации<sup>2</sup>.

Кроме того, пунктом «к» статьи 52 Устава 1996 года предусматривалась возможность отзыва Губернатора Московской области избирателями, зарегистрированными на территории Московской области, на основании и в порядке, установленных федеральным законом и законом Московской области.

Наличие этого основания для досрочного прекращения полномочий Губернатора было обусловлено действием подпункта «л» пункта 1, пунктов 7.2–7.4 статьи 19 Федерального закона № 184-ФЗ<sup>3</sup>.

В случае смерти Губернатора Московской области постановление о досрочном прекращении полномочий Губернатора Московской области принимается Московской областной Думой большинством голо-

сов от установленного числа депутатов Московской областной Думы не позднее 14 календарных дней со дня государственной регистрации факта смерти (пункт 1 части первой комментируемой статьи).

Согласно части 2 статьи 28 Федерального закона № 414-ФЗ, части 2 статьи 41 Устава Московской области основаниями для принятия Президентом Российской Федерации решения о досрочном прекращении полномочий Губернатора Московской области являются:

- 1) его отставка по собственному желанию;
- 2) утрата доверия Президента Российской Федерации, а также в иных случаях, предусмотренных статьей 29 Федерального закона № 414-ФЗ (Меры ответственности, применяемые к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации). Досрочное отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации возможно, например, в случае если в течение месяца со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения, объявления выговора высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации не были приняты меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора. Таким основанием может послужить и неисполнение в установленный срок решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятого в отношении нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;
- 3) выражение ему недоверия Московской областной Думой (основания для выражения недоверия и процедура регламентируются статьей 42 Устава);

<sup>1</sup> Пункт 6 статьи 5 Федерального закона от 30.04.2021 № 116-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>2</sup> Ст. 1 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

<sup>3</sup> Документ утратил силу с 01.01.2023.

4) прекращение гражданства Российской Федерации или наличие гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Прекращение гражданства означает утрату устойчивой правовой связи лица с Российской Федерацией, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Приобретение иностранного гражданства приводит к установлению взаимных прав и обязанностей. Наличие вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, представляет собой первый шаг к установлению правовой связи с иностранным государством.

На основании части 5 статьи 10 Федерального закона от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»<sup>4</sup> федеральным законом могут быть предусмотрены ограничения в отношении гражданина Российской Федерации, имеющего двойное гражданство или множественное гражданство либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание такого гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

В соответствии с пунктом 1 статьи 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» одним из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы является защита системы государственной службы и профессиональной служебной деятельности государственных служащих от иностранного влияния.

<sup>4</sup> Начало действия документа – 26.10.2023.

Решение о досрочном прекращении полномочий Губернатора Московской области по представлению Президента Российской Федерации принимается Московской областной Думой не позднее 14 календарных дней со дня получения представления большинством голосов от установленного числа депутатов Московской областной Думы. Такое решение принимается при наличии одного из четырех оснований.

Во-первых, такое решение должно быть принято в случае признания судом лица, замещающего должность Губернатора, недееспособным или ограниченно дееспособным (пункт 5 части первой статьи 41 Устава).

Вторым таким основанием, согласно Уставу, является признание его судом безвестно отсутствующим или объявление умершим (пункт 6 части первой статьи 41 Устава).

Вопросы признания гражданина недееспособным, ограничения дееспособности, признания безвестно отсутствующим, объявления гражданина умершим регулируются гражданским законодательством (статьи 29, 30, 42, 45 ГК РФ).

Третьим предусмотренным комментируемой статьей основанием для принятия Московской областной Думой решения о досрочном прекращении полномочий Губернатора Московской области является вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда (пункт 7 части 1 комментируемой статьи).

Выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства завершает перечень предусмотренных законодательством оснований для принятия решения Московской областной Думой о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица Московской области.

## Статья 42. ВЫРАЖЕНИЕ НЕДОВЕРИЯ ГУБЕРНАТОРУ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Московская областная Дума вправе выразить недоверие Губернатору Московской области в случае:

1) издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, настоящему Уставу и законам Московской области, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Губернатор Московской области не устранил указанные противоречия в течение одного месяца со дня вступления в силу судебного решения;

2) установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, настоящего Устава и законов Московской области, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

3) ненадлежащего исполнения Губернатором Московской области своих обязанностей.

2. Решение Московской областной Думы о недоверии Губернатору Московской области принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов Московской областной Думы по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов.

3. Решение Московской областной Думы о недоверии Губернатору Московской области направляется на рассмотрение Президенту Российской Федерации для решения вопроса об отрешении Губернатора Московской области от должности в соответствии с федеральным законом.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 42

Впервые в истории Российской Федерации такая мера ответственности, как выражение недоверия, была предусмотрена Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации».

Решение о недоверии главе краевой, областной администрации:

а) могло быть принято двумя третями от числа депутатов, избранных в краевой, областной Совет народных депутатов (пункт 3 статьи 27);

б) принятое в связи с допущенными нарушениями главой краевой, областной администрации Конституции РСФСР и законов Российской Федерации должно было быть доведено до сведения Президента Российской Федерации в течение пяти

дней и являлось основанием для отстранения им главы администрации от исполнения обязанностей (пункт 2 статьи 42);

в) принятое по иным мотивам влекло право Совета народных депутатов назначить в течение одного месяца дату голосования об отзыве главы администрации (пункт 3 статьи 42).

Согласно абзацу 2 пункта 3 статьи 42 отзыв главы администрации мог быть осуществлен в соответствии с порядком, установленным законодательством Российской Федерации. Однако порядок отзыва законодательством не регламентировался.

В 1999 году был принят Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), который первоначально установил только взаимные меры ответственности органов власти субъектов Российской Федерации без участия Президента Российской Федерации. Но уже в 2000 году закон был дополнен такой санкцией, как отрешение Президентом Российской Федерации главы субъекта Российской Федерации<sup>1</sup>.

Статья 19 Федерального закона № 184-ФЗ предусматривала возможность досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с недоверием, выраженным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Нормы указанной выше статьи практически в неизменном виде воспроизводятся в статье 30 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ). Лишь перечень законодательных актов, нарушение которых влечет выражение недоверия, дополнен федеральными конституционными законами.

Комментируемая статья 42 настоящего Устава практически в полном объеме воспроизводит текст пункта 3 статьи 52 Устава Московской области 1996 года.

Исключение составляет положение о том, что решение Президента Российской Федерации об отрешении Губернатора Московской области от должности влекло за собой отставку Правитель-

ства Московской области. В новом Уставе такая норма отсутствует.

Согласно частям 8 и 9 статьи 45 действующего Устава:

Правительство Московской области слагает свои полномочия в день вступления в должность вновь избранного Губернатора Московской области;

в случае сложения полномочий или отставки Правительство Московской области продолжает действовать до формирования нового Правительства Московской области.

Комментируемая статья предусматривает основания ответственности высшего должностного лица Московской области перед представительным и единственным законодательным органом государственной власти Московской области.

Основаниями для выражения недоверия Губернатору Московской области могут служить, например, установленные судом факты совершения действий, противоречащих нормам права, содержащимся в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах, Уставе и законах Московской области.

Данная мера ответственности может быть применена в связи с изданием Губернатором актов, противоречащих указанным законодательным актам. Наличие противоречий устанавливается судом. Предусмотренный законодательством срок их устранения составляет один месяц со дня вступления в силу судебного решения. В случае неустранения таких противоречий в течение одного месяца Московская областная Дума вправе выразить недоверие Губернатору Московской области. При этом

ответственность может наступить вне зависимости от последствий и причиненного вреда.

Иные грубые нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, Устава и законов Московской области могут служить основанием для применения данной меры ответственности при условии, что они: а) установлены судом; б) повлекли за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

Следует отметить, что в данном случае перечень нормативных правовых актов, нарушение которых может повлечь выражение недоверия Губернатору Московской области, гораздо шире и, помимо Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, включает также указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

Третьим предусмотренным статьей 42 Устава основанием для выражения недоверия Губернатору Московской области может служить ненадлежащее исполнение им своих обязанностей.

Перечень основных полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, закрепленный в статье 25 Федерального закона № 414-ФЗ содержит 15 пунктов и является открытым.

В Уставе Московской области перечислены 47 основных полномочий Губернатора Московской области. Данный перечень также не является исчерпывающим. Их анализ приводится в комментариях к статье 38 Устава.

Ненадлежащее исполнение обязанностей может выражаться в нарушении порядка, сроков и

процедур, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами.

Решение Московской областной Думы о недоверии Губернатору Московской области принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов Московской областной Думы по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов.

Согласно статье 26 Устава Московская областная Дума состоит из 50 депутатов, избираемых населением области на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Таким образом, количество голосов депутатов, требуемых для принятия решения о недоверии Губернатору, определяется как две трети от указанного установленного Уставом Московской области числа депутатов.

Решение Московской областной Думы о недоверии Губернатору Московской области направляется на рассмотрение Президенту Российской Федерации для решения вопроса об отрешении Губернатора Московской области от должности в соответствии с федеральным законом. Правовым основанием для этого служит пункт 2 части 4 статьи 29 Федерального закона № 414-ФЗ. При этом принятие окончательного решения о необходимости отрешения Губернатора от должности является прерогативой Президента Российской Федерации.

Согласно части 7 этой же статьи высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе обжаловать в Верховный Суд Российской Федерации в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации соответствующий указ Президента Российской Федерации в течение десяти дней со дня его официального опубликования.

<sup>1</sup> Кондрашев А. А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // Lexrussia. – 2020. – № 3. – С. 22.

## Статья 43. ОСНОВНЫЕ ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГУБЕРНАТОРА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Губернатор Московской области за свою службу получает установленное законом Московской области денежное содержание, государственную защиту за счет средств бюджета Московской области:

- 1) личную охрану и охрану членов его семьи;
- 2) охрану жилища и имущества.

2. Условия и порядок установленной в части 1 настоящей статьи охраны утверждаются Правительством Московской области, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

3. Губернатор Московской области подлежит страхованию за счет средств бюджета Московской области на сумму своего годового денежного содержания на случаи:

- 1) гибели (смерти), если гибель (смерть) наступила вследствие телесных повреждений или иного причинения вреда здоровью;
- 2) причинения увечья или иного повреждения здоровья.

4. Иные гарантии обеспечения деятельности Губернатора Московской области устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 43

Положения комментируемой статьи почти дословно воспроизводят нормы статей 17–19 (Глава 5. Основные гарантии деятельности Губернатора Московской области) Закона Московской области № 41/2003-ОЗ «О Губернаторе Московской области»<sup>1</sup>.

В числе основных гарантий деятельности комментируемая статья Устава предусматривает выплату установленного законом Московской области денежного содержания за службу Губернатора Московской области.

Состав денежного содержания лиц, замещающих государственные должности Московской области, установлен Законом Московской области № 16/97-ОЗ «О государственных должностях Московской области».

Согласно статье 11 указанного Закона Московской области денежное содержание лиц, замещающих государственные должности Московской области, состоит из должностного оклада, месячного оклада в соответствии с присвоенным классным чином государственной гражданской службы Московской области, надбавки к должностному окладу за особые условия работы, ежемесячной процентной надбавки к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, и ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе, а также иных дополнительных выплат.

Должностные оклады устанавливаются в размерах, кратных должностному окладу специалиста II

категории. Коэффициенты, применяемые при исчислении должностных окладов лиц, замещающих государственные должности, и гражданских служащих, установлены приложением к Закону Московской области № 116/2003-ОЗ «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности Московской области и должности государственной гражданской службы Московской области».

Лица, замещающие государственные должности Московской области, имеют право на иные выплаты, не входящие в состав денежного содержания, установленные федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Московской области.

В число основных гарантий деятельности Губернатора Московской области входит также государственная защита, которая предполагает:

- 1) личную охрану и охрану членов его семьи;
- 2) охрану жилища и имущества.

Условия и порядок указанной охраны утверждаются Правительством Московской области, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

В пределах установленной компетенции реализация мер государственной защиты Губернатора Московской области за счет средств бюджета Московской области возложена на Управление делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области<sup>2</sup>.

Согласно пункту 9 части 1 статьи 2 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О вой-

сках национальной гвардии»<sup>3</sup> (далее – Федеральный закон № 226-ФЗ) по решению Президента Российской Федерации обеспечение безопасности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и иных лиц может быть возложено на войска национальной гвардии.

В соответствии с пунктом 21.1 статьи 9 Федерального закона № 226-ФЗ<sup>4</sup> войска национальной гвардии наделены полномочиями обеспечивать в порядке, утверждаемом Президентом Российской Федерации, безопасность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и иных лиц. При этом обеспечение безопасности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) осуществляется исключительно на договорной основе.

Средства, получаемые войсками национальной гвардии по договорам возмездного оказания услуг, связанных с обеспечением безопасности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и иных лиц, являются доходами федерального бюджета и зачисляются в федеральный бюджет, в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, в полном объеме.

<sup>1</sup> Документ утратил силу с принятием Закона Московской области № 34/2023-ОЗ.

<sup>2</sup> Подпункт 2 пункта 10 Положения об Управлении делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области (утв. постановлением Правительства Московской области от 08.11.2013 № 927/48).

<sup>3</sup> Пункт введен Федеральным законом от 07.03.2018 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

<sup>4</sup> Также введен Федеральным законом от 07.03.2018 № 40-ФЗ.

Методика установления тарифов на оказываемые войсками национальной гвардии Российской Федерации услуги, связанные с обеспечением безопасности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и иных лиц, утверждена приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 23 октября 2018 года № 471.

Губернатор Московской области подлежит страхованию за счет средств бюджета Московской области на сумму своего годового денежного содержания на случай:

1) гибели (смерти), если гибель (смерть) наступила вследствие телесных повреждений или иного причинения вреда здоровью;

2) причинения увечья или иного повреждения здоровья.

Уполномоченным органом по организации страхования лиц, замещающих государственные должности Московской области, и государственных гражданских служащих Московской области на случай причинения вреда жизни и здоровью является Управление делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области<sup>5</sup>.

Иные гарантии обеспечения деятельности Губернатора Московской области устанавливаются нормативными правовыми актами Российской

Федерации и нормативными правовыми актами Московской области.

Перечень гарантий для лиц, замещающих государственные должности Московской области, изложен в статье 10 Закона Московской области № 16/97-ОЗ «О государственных должностях Московской области». В их число входят:

а) ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 47 календарных дней с ежегодной денежной выплатой на лечение и отдых в размере средней стоимости путевки продолжительностью 24 календарных дня в санаторно-курортное учреждение и средней стоимости проезда (туда и обратно) в пределах территории Российской Федерации. Средняя стоимость путевки и проезда определяется в порядке, устанавливаемом Губернатором Московской области, по ценам, действовавшим в предыдущем календарном году;

б) медицинское обслуживание лица, замещающего государственную должность Московской области, и членов его семьи в порядке, установленном законодательством Московской области;

в) возмещение расходов, связанных со служебными командировками;

г) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период осуществления им полномочий государственной должности Московской области.

## Глава 7. СИСТЕМА ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

### Статья 44. СИСТЕМА ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. В систему исполнительных органов Московской области входят:

1) Губернатор Московской области – высшее должностное лицо Московской области, осуществляющее руководство исполнительной властью в Московской области;

2) Правительство Московской области – высший исполнительный орган Московской области;

3) центральные исполнительные органы Московской области – органы специальной компетенции, осуществляющие на всей территории Московской области исполнительно-распорядительную деятельность в отдельных отраслях и сферах государственного управления. Центральными исполнительными органами Московской области являются министерства, комитеты и главные управления Московской области.

2. Органы исполнительной власти Московской области являются составной частью единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

3. Система и структура исполнительных органов Московской области определяются Губернатором Московской области в соответствии с настоящим Уставом.

#### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 44

1. Исполнительная власть представляет собой одну из подсистем (образно говоря, ветвей) власти в государстве. В большинстве стран и регионов исполнительная власть представлена государственным (в федерациях и ряде иных государств – и региональным) правительством.

Основным назначением исполнительной власти в Российской Федерации в целом и в каждом субъекте Российской Федерации (в том числе в Московской области) является организация практического исполнения Конституции и законов Российской Федерации, а также конституции или устава и законов субъекта Российской Федерации в процессе управленческой деятельности. Госу-

дарственное управление осуществляется путём реализации государственно-властных полномочий, оно направлено на реализацию функций государства и имеет целью обеспечение общественных интересов, а также прав и свобод граждан. Органы исполнительной власти представляют собой иерархическую разветвленную систему.

В соответствии со статьей 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти всех субъектов Российской Федерации, включая Московскую область, устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принци-

<sup>5</sup> Пункт 1.1, подпункт 7 пункта 10 Положения об Управлении делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области (утв. постановлением Правительства Московской области от 08.11.2013 № 927/48).

пами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Таким законом является Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ).

Основы конституционного строя России определяют нашу страну как единое федеративное государство. Именно поэтому в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти Московской области образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. При этом исполнительные органы Московской области также образуют систему или подсистему, которая входит в общую систему исполнительных органов в России.

Согласно статье 31 Федерального закона № 414-ФЗ в систему исполнительных органов субъекта Российской Федерации входят: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, иные исполнительные органы субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом № 414-ФЗ и комментируемым Уставом основу системы исполнительных органов Московской области образуют: высшее должностное лицо Московской области, высший исполнительный орган Московской области и центральные исполнительные органы Московской области:

1) высшим должностным лицом Московской области (руководителем системы исполнительной власти, главой данного субъекта Российской Федерации) является Губернатор Московской области (см. комментарий к статьям 34–37);

2) высшим исполнительным органом Московской области провозглашено Правительство Московской области (см. комментарий к статьям 45–47);

3) к центральным исполнительным органам Московской области отнесены министерства, комитеты и главные управления Московской области, которые являются органами специальной компетенции и функционируют на всей территории Московской области, осуществляя государственное управление (см. комментарий к статьям 48–49).

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом № 414-ФЗ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Поэтому органы исполнительной власти Московской области являются составной частью единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Губернатор Московской области в силу положения статьи 20 Федерального закона № 414-ФЗ в соответствии с принципом единства системы публичной власти одновременно замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность субъекта Российской Федерации.

С одной стороны, он осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте Российской Федерации и определяет структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. С другой стороны, глава государства оценивает работу глав субъектов Российской Федерации, Губернатор Московской области может быть отрешен от должности Президентом Российской Федерации: в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации; в случае неисполнения им решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятого в отношении нормативного правового акта Губернатора Московской области, если указанное решение не исполнено в течение двух месяцев со дня его вступления в силу или в иной указанный в решении срок; в случае если в течение месяца со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения, объявления выговора Губернатору Московской области им не были приняты в пределах его полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора. Даже если отрешение от должности Губернатора Московской области связано с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта Российской Федерации (Московской областной Думой), – отрешает его Президент Российской Федерации.

В рамках единства системы исполнительной власти Губернатор Московской области:

1) взаимодействует с федеральными органами государственной власти в пределах своей компетенции и в порядке, установленном федеральным законодательством;

2) вправе заключать с Российской Федерацией соглашения о разграничении полномочий и пере-

давать федеральным органам осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит Уставу Московской области, законам и иным нормативным правовым актам Московской области;

3) осуществляет часть полномочий федеральных органов исполнительной власти, переданных ему по договору или соглашению с этими органами;

4) вправе вносить в Правительство Российской Федерации предложения по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также предложения об установлении Правительством Российской Федерации особого порядка реализации отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами.

В рамках единства системы исполнительной власти Правительство Московской области:

1) взаимодействует с федеральными органами государственной власти в пределах своей компетенции и в порядке, установленном федеральным законодательством и Губернатором Московской области;

2) по соглашению с федеральными органами исполнительной власти может передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит Уставу Московской области, законам и иным нормативным правовым актам Московской области;

3) осуществляет часть полномочий федеральных органов исполнительной власти, переданных ему по соглашению с этими органами;



4) вправе представлять Губернатору Московской области для внесения в Правительство Российской Федерации предложения по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также предложения об установлении Правительством Российской Федерации особого порядка реализации отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральными законами;

5) вправе направлять в Правительство Российской Федерации замечания и предложения по проектам решений Правительства Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

6) вправе разрабатывать проекты законов Московской области и иных нормативных правовых актов для внесения их Губернатором Московской области в Московскую областную Думу;

7) по поручению Губернатора Московской области члены Правительства Московской области представляют в Московской областной Думе проекты законов и иных нормативных правовых актов, внесенных Губернатором Московской области;

8) по поручению Губернатора Московской области члены Правительства Московской области участвуют в работе совместных рабочих групп и согласительных комиссий, создаваемых Московской областной Думой.

Взаимодействие Правительства Московской области с органами исполнительной власти других

субъектов Российской Федерации осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации.

3. В соответствии с Федеральным законом № 414-ФЗ система и структура исполнительных органов субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

На основании изложенного система и структура исполнительных органов Московской области определяются Губернатором Московской области в соответствии с комментируемым Уставом.

Система органов исполнительной власти Московской области представляет собой совокупность видов исполнительных органов, принципов и правовых основ их организации и взаимодействия.

Структура органов исполнительной власти Московской области представляет собой перечень всех органов исполнительной власти с учетом их субординации и разграничения компетенции.

Система и структура органов исполнительной власти Московской области определяется Губернатором Московской области. В настоящее время данный вопрос регулирует Постановление Губернатора Московской области от 14 сентября 2023 года № 281-ПГ «О системе и структуре исполнительных органов государственной власти Московской области».

## Статья 45. ВЫСШИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Правительство Московской области является высшим, постоянно действующим коллегиальным органом исполнительной власти Московской области, наделенным общей компетенцией.

2. Правительство Московской области в соответствии с законом Московской области обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, настоящего Устава, законов и иных нормативных правовых актов Московской области на территории Московской области и согласованную деятельность иных исполнительных органов Московской области.

3. Правительство Московской области формируется Губернатором Московской области.

4. Возглавляет Правительство Московской области первый Вице-губернатор Московской области – Председатель Правительства Московской области, который организует его работу.

5. Финансовое обеспечение Правительства Московской области осуществляется за счет средств бюджета Московской области, предусмотренных отдельной строкой.

6. Правительство Московской области вправе подать в отставку, которая принимается или отклоняется Губернатором Московской области.

7. Губернатор Московской области вправе принять решение об отставке Правительства Московской области или члена Правительства Московской области.

8. Правительство Московской области слагает свои полномочия в день вступления в должность вновь избранного Губернатора Московской области.

9. В случае сложения полномочий или отставки Правительство Московской области продолжает действовать до формирования нового Правительства Московской области.

10. Правительство Московской области имеет печать с воспроизведением герба Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 45

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) Правительство Подмоскovie является постоянно действующим коллегиальным органом исполнительной власти. По отношению к иным областным органам исполнительной власти Правительство Московской области является высшим органом. При этом высший испол-

нительный орган наделен общей компетенцией, то есть решает на областном уровне все общие вопросы государственного управления. Компетенция Правительства Московской области распространяется на всю территорию области.

Согласно Закону Московской области № 230/2005-ОЗ «О Правительстве Московской области» (далее – Закону Московской области «О Правительстве Московской области») деятельность Правительства осуществляется в соответствии со следующими принципами:

1) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;

2) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

3) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;

4) единство системы государственной власти;

5) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

6) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Московской области;

7) самостоятельное осуществление органами государственной власти Московской области принадлежащих им полномочий;

8) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Основными задачами деятельности Правительства Московской области являются:

1) обеспечение в Московской области условий для реализации конституционных прав и свобод граждан;

2) обеспечение социально-экономического развития Московской области.

В рамках единства системы исполнительных органов Московской области Администрация Губернатора Московской области осуществляет организационное, правовое, информационное, кадровое и финансовое обеспечение деятельности Правительства Московской области.

Порядок организационного, документационного и информационного обеспечения деятельности Правительства Московской области определяется Регламентом Правительства Московской области, утвержденным Постановлением Губернатора Московской области от 2 июля 2003 года № 150-ПГ.

Правительство Московской области проводит заседания не реже одного раза в месяц в порядке и в сроки, предусмотренные Регламентом Правительства Московской области.

Случаи и порядок принятия решений (актов) Правительства Московской области без проведения заседания устанавливаются Регламентом Правительства Московской области.

На заседаниях Правительства Московской области вправе присутствовать и участвовать в обсуждении рассматриваемых вопросов с правом совещательного голоса сенаторы Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации, прокурор Московской области, председатель Московского областного суда, председатель Арбитражного суда Московской области, депутаты Московской областной Думы, руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Московской области, руководители центральных исполнительных органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области, главы городских округов Московской области, а также приглашенные лица в порядке, установленном Регламентом Правительства Московской области.

Правительство Московской области вправе рассматривать отдельные вопросы на своих закрытых заседаниях.

О вопросах, рассмотренных на заседаниях, и о принятых по этим вопросам решениях Правительство Московской области информирует население через средства массовой информации.

2. Статус и компетенция Правительства Московской области определены федеральным законодательством и законодательством Московской области. Характер исполнительно-распорядительной деятельности предполагает, что такая деятельность строится на основе закона в широком его понимании. Подчиненность закону означает строгое соответствие работы Правительства Московской области системе нормативных правовых актов в соответствии с их иерархией. Правительство Московской области действует на основании Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, комментируемого Устава, законов Московской области и постановлений Губернатора Московской области. Оно обеспечивает их исполнение на территории Московской области. Принят и действует специальный Закон Московской области «О Правительстве Московской области», который корректируется в соответствии с новым комментируемым Уставом Московской области.

3. Правительство Московской области формирует Губернатор Московской области в соответствии с Уставом Московской области, Законом Московской области «О Правительстве Московской области» и иными законами Московской области.

Губернатор Московской области осуществляет общее руководство деятельностью Правительства Московской области.

Губернатор Московской области вправе председательствовать на заседаниях Правительства Московской области.

Первый Вице-губернатор Московской области – Председатель Правительства Московской области, Вице-губернатор Московской области – руководитель Администрации Губернатора Московской области, Вице-губернаторы Московской области, первые заместители Председателя Правительства Московской области, заместители Председателя Правительства Московской области, заместители Председателя Правительства Московской области – руководители главных управлений Московской области назначаются на должность Губернатором Московской области по согласованию с Московской областной Думой в порядке и сроки, установленные законом Московской области. Указанные должностные лица освобождаются от должности Губернатором Московской области.

Министры Правительства Московской области назначаются на должность и освобождаются от должности Губернатором Московской области.

Члены Правительства Московской области назначаются на должность на срок, не превышающий срок полномочий Губернатора Московской области.

Членом Правительства Московской области может быть гражданин Российской Федерации, имеющий высшее образование, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

На членов Правительства Московской области распространяются ограничения, запреты и

обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», иными федеральными законами, Уставом Московской области, законами Московской области.

Члену Правительства Московской области выдаются удостоверение и нагрудный знак «Правительство Московской области». Положение о нагрудном знаке, его образец утверждаются Правительством Московской области. Положение об удостоверении члена Правительства Московской области, его образец утверждаются Губернатором Московской области.

4. Правительство Московской области возглавляет первый Вице-губернатор Московской области – Председатель Правительства Московской области, что является особенностью структуры исполнительных органов Московской области.

Первый Вице-губернатор Московской области – Председатель Правительства Московской области:

1) организует работу Правительства Московской области, дает поручения членам Правительства Московской области;

2) представляет Правительство Московской области в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации;

3) готовит предложения Губернатору Московской области о распределении обязанностей между первым Вице-губернатором Московской области – Председателем Правительства Московской области, Вице-губернатором Московской области – руководителем Администрации Губернатора Московской области, Вице-губернаторами Московской области, первыми заместителями Председателя Правительства Московской области,

заместителями Председателя Правительства Московской области;

4) председательствует на заседаниях Правительства Московской области;

5) утверждает повестки и планы заседаний Правительства Московской области;

6) предварительно рассматривает проекты постановлений и распоряжений Правительства Московской области;

7) участвует в заседаниях Правительства Московской области с правом решающего голоса;

8) подписывает и публикует постановления и распоряжения Правительства Московской области;

9) представляет Губернатору Московской области для подписания отзыв Правительства Московской области на проект федерального закона по предметам совместного ведения, поступивший из Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

10) подписывает договоры и соглашения, заключаемые Правительством Московской области с федеральными органами исполнительной власти;

11) поручает членам Правительства Московской области подписывать от имени Правительства Московской области договоры и соглашения, заключаемые Правительством Московской области;

12) осуществляет иные полномочия, установленные законами Московской области и правовыми актами Губернатора Московской области.

5. Финансирование деятельности Правительства Московской области осуществляется за счет средств бюджета Московской области. Средства на обеспечение деятельности Правительства Московской области предусматриваются отдельной строкой в расходной части бюджета Московской

области в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

6. Неотъемлемым правом высшего исполнительного органа, как и его членов, является право подать в отставку. Правительство Московской области вправе подать в отставку, которая принимается или отклоняется Губернатором Московской области. Отставка может быть отклонена Губернатором, и Правительство продолжит работу в прежнем составе. Праву Правительства Московской области подать в отставку корреспондирует полномочие Губернатора Московской области принять или не принять такую отставку.

7. При этом Губернатор Московской области вправе принять решение об отставке Правительства Московской области или члена Правительства Московской области по собственной инициативе, не дожидаясь, когда Правительство или его член подадут в отставку. Это происходит, если Губернатор не удовлетворен работой Правительства в целом или конкретного его члена.

8. По логике управленческой деятельности и в силу требований законодательства Правительство Московской области действует в пределах срока полномочий Губернатора Московской области. Члены Правительства Московской области слагают свои полномочия в день вступления в должность лица, избранного Губернатором Московской области.

9. Московская область не может оставаться без функционирующего высшего исполнитель-

ного органа. Именно поэтому Федеральным законом № 414-ФЗ и комментируемым Уставом, а также Законом Московской области «О Правительстве Московской области» предусмотрено, что в случае сложения полномочий или отставки Правительство Московской области продолжает действовать до формирования нового Правительства Московской области. По поручению вновь избранного Губернатора Московской области члены Правительства Московской области исполняют свои полномочия до формирования нового Правительства Московской области.

10. В числе атрибутов государственной власти Правительство Московской области имеет печать с воспроизведением герба Московской области. Печать является механическим приспособлением, устройством, содержащим клише печати для последующего проставления оттиска на бумаге. Оттиск печати заверяет подлинность подписи должностных лиц на документах. Оттиск печати заверяет подлинность подписи на документах, удостоверяющих права лиц, фиксирующих факты, связанные с финансовыми средствами, а также на иных документах, предусматривающих заверение подлинности подписи. В Московской области соответствующие вопросы регламентированы постановлением Губернатора Московской области от 20 января 2016 года № 11-ПП «Об утверждении Правил делопроизводства в исполнительных органах государственной власти Московской области, государственных органах Московской области».

## Статья 46. СОСТАВ ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Правительство Московской области состоит из членов Правительства Московской области: первый Вице-губернатор Московской области – Председатель Правительства Московской области; Вице-губернатор Московской области – руководитель Администрации Губернатора Московской области;

Вице-губернаторы Московской области;  
первые заместители Председателя Правительства Московской области;  
заместители Председателя Правительства Московской области;  
заместители Председателя Правительства Московской области – руководители главных управлений Московской области;

министры Московской области (министры Правительства Московской области).

Вице-губернатор Московской области – руководитель Администрации Губернатора Московской области, Вице-губернаторы Московской области по должности являются первыми заместителями Председателя Правительства Московской области.

2. Должности первых заместителей и заместителей Председателя Правительства Московской области предусматриваются в составе Правительства Московской области в целях координации отдельных направлений деятельности Правительства Московской области.

Губернатор Московской области вправе учредить в составе Правительства Московской области должности первых заместителей Председателя Правительства Московской области – министров Московской области (министров Правительства Московской области), заместителей Председателя Правительства Московской области – министров Московской области (министров Правительства Московской области).

3. Министрами Московской области являются руководители министерств Московской области. Министры Правительства Московской области по решению Губернатора Московской области могут возглавлять иные центральные исполнительные органы Московской области.

4. Структура Правительства Московской области устанавливается Губернатором Московской области в соответствии с настоящим Уставом, законами Московской области.

5. Первый Вице-губернатор Московской области – Председатель Правительства Московской области, Вице-губернатор Московской области – руководитель Администрации Губернатора Московской области, Вице-губернаторы Московской области, первые заместители Председателя Правительства Московской области, заместители Председателя Правительства Московской области; заместители Председателя Правительства Московской области – руководители главных управлений Московской области назначаются на должность Губернатором Московской области по согласованию с Московской областной Думой в порядке и сроки, установленные законом Московской области.

Министры Московской области (министры Правительства Московской области) назначаются на должность и освобождаются от должности Губернатором Московской области в случаях, установленных федеральным законом, – по согласованию с федеральными органами исполнительной власти.

## КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 46

Существование в субъекте Российской Федерации высшего исполнительного органа власти закреплено в Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Наименование высшего исполнительного органа, его структура, порядок его формирования устанавливаются каждым субъектом Российской Федерации самостоятельно с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации.

Государственное управление публичными делами подразумевает необходимость решения большого круга узкоспециальных вопросов, эффективное разрешение которых требует наличия у управляющего лица определенной квалификации, а также определенной формы организации структуры. По этой причине именно исполнительная власть подразумевает необходимость создания различных административных структур, решающих различные по своему предмету задачи, – то есть возникает потребность в отраслевых органах исполнительной власти. При этом стоит учесть, что система должна скоординировать действия всех органов исполнительной власти специальной компетенции, исключив возможные противоречия и выявив оптимальные управленческие решения с точки зрения управленческих задач и расходования бюджетных средств.

Именно для достижения соответствующих целей в системе и структуре органов исполнительной власти Московской области, наряду с главой региона, существует и действует Правительство Московской области.

Таким образом, Правительство Московской области – орган власти, который одновременно позволяет эффективно сочетать профессиональные основы реализации исполнительной власти в регионе с коллегиальностью и согласованностью принятия и реализации управленческих решений – а значит, и с надлежащей сбалансированностью и эффективностью властно-управленческих решений. Именно это и является ключевым элементом реальной успешности всей деятельности исполнительной ветви системы публичной власти субъекта Российской Федерации.

Состав и принцип формирования Правительства Московской области отражают сложившиеся управленческие традиции региона в части определения оптимальных решений стоящих перед Подмосковьем задач, а также обеспечивают реализацию принципа надлежащего согласования управленческих решений.

1. Правительство Московской области, подчиненное и подотчетное Губернатору Московской области, включает в свой состав министров Московской области, одновременно по своей должности являющихся руководителями отраслевых центральных органов исполнительной власти региона.

Как на руководителей министерств и ведомств, наделенных специальной компетенцией, на них возложена ответственность за реализацию конкретных отраслевых направлений политики региона, таких как, например, образование или медицина. Включение в состав Правительства позволяет им участвовать в принятии решений, прямо влияющих на их сферу ответственности. При этом они оказываются спаяны коллективной политической ответственностью за принятые ре-

шения, как члены коллегиального органа власти, что мотивирует их к поиску оптимальных управленческих решений по смежным вопросам.

Кроме министров, в состав Правительства Московской области включены также вице-губернаторы Московской области, которые ответственны за более широкие сферы управленческой деятельности, чем министры, и, по существу, координируют деятельность обладающих смежной компетенцией центральных органов исполнительной власти Подмосковья.

Также в состав Правительства включен Вице-губернатор Московской области – руководитель Администрации Губернатора Московской области, отвечающий за вопросы обеспечения деятельности Губернатора Московской области и Правительства Московской области, общественно-политического развития Московской области, организации и развития государственной гражданской службы Московской области и муниципальной службы в Московской области, подготовки муниципальной кадровой резерва, укрепления законности и правопорядка на территории Московской области, а равно защиты интересов Московской области в судах.

2. Общую координацию деятельности Правительства осуществляют первый Вице-губернатор Московской области – Председатель Правительства Московской области, а также первые заместители Председателя Правительства Московской области, заместители Председателя Правительства Московской области и заместители Председателя Правительства Московской области – руководители главных управлений Московской области.

Кроме них, по решению Губернатора Московской области, в составе Правительства могут

быть созданы (и при необходимости – создаются) «двойные» посты первых заместителей Председателя Правительства Московской области – министров Московской области (министров Правительства Московской области), заместителей Председателя Правительства Московской области – министров Московской области (министров Правительства Московской области).

Возможность принятия подобного рода решений делает структуру органов исполнительной власти региона достаточно гибкой и адаптивной, что позволяет корректировать ее с учетом конкретной обстановки в регионе, достигая максимальной эффективности управления. Также данное положение еще раз подчеркивает ключевую уставную роль Губернатора в формировании системы исполнительной власти Московской области.

3. Губернатор Московской области как субъект, несущий персональную уставно-политическую ответственность за качество государственного управления в субъекте Российской Федерации, имеет право наделять министров Правительства Московской области статусом руководителей иных центральных исполнительных органов Московской области помимо министерств.

4. На Губернатора Московской области возлагается обязанность по организации и определению структуры органов исполнительной власти региона. При этом ограничителями данной его дискреции, как и основными правовыми ориентирами, являются федеральные законы, Устав и законы Московской области.

В частности, именно Губернатор Московской области является лицом, ответственным за распределение обязанностей между членами Правительства Московской области. Данное полномо-

чие подразумевает прежде всего закрепление за конкретным членом правительства конкретного перечня возлагаемых на него обязанностей отраслевого характера, а равно при необходимости возглавляемых и/или координируемых членом Правительства органов исполнительной власти субъекта. При этом в структуре органов исполнительной власти Московской области могут быть созданы и исполнительные органы, прямо подчиненные Губернатору Московской области.

Структура исполнительных органов государственной власти Московской области и состав Правительства Московской области находят свое закрепление в постановлении Губернатора Московской области как должностного лица, несущего персональную ответственность перед жителями Московской области и федеральным уровнем публичной власти за эффективность осуществления публичной власти в Московской области. Следует признать, что в данном аспекте Московская область продолжает традицию губернского управления, существовавшую с 1708 по 1917 год, также подразумевавшую наделение губернатора статусом гаранта и первого блюстителя неприкосновенности прав верховной власти, пользы государства и повсеместного, точного исполнения законов.

5. Полномочия Губернатора в сфере определения состава и структуры Правительства уравновешены уставным механизмом назначения ключевых членов Правительства региона, подразумевающим необходимость получения одобрения иных ветвей власти.

Так, Первый Вице-губернатор Московской области – Председатель Правительства Московской области, Вице-губернатор Московской области – руководитель Администрации Губернатора

Московской области, Вице-губернаторы Московской области, первые заместители Председателя Правительства Московской области, заместители Председателя Правительства Московской области; заместители Председателя Правительства Московской области – руководители главных управлений Московской области назначаются на должность Губернатором Московской области по согласованию с Московской областной Думой (то есть с представительным органом власти, ответственным за законодательство Подмосковья).

В случаях, предусмотренных федеральным законодательством, в формировании Правительства Московской области могут принимать участие федеральные органы исполнительной власти, что подчеркивает на уставном уровне реализацию в Московской области гарантий конституционного принципа единства и непротиворечивости системы публичной власти в Российской Федерации.

Данный механизм демонстрирует не только развитие административной концепции, заложенной Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» и выкристаллизованной в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Он также указывает на преемственность управленческой традиции деятельности как областных исполнительных комитетов РСФСР, так и существовавших в 1775–1917 годах губернских правлений (а с 1824 года – их общих присутствий), эффективно воплощавших на региональном уровне принцип коллегиальности в деле государственного управления.

## Статья 47. ОСНОВНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Правительство Московской области в соответствии с компетенцией Московской области и в пределах своих полномочий, установленных настоящим Уставом, законами Московской области:

1) участвует в проведении единой государственной политики в сферах финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии;

2) осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

3) обеспечивает разработку и осуществление мер, направленных на социально-экономическое развитие Московской области;

4) осуществляет меры по сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории Московской области, их языков и культуры; защите прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

5) осуществляет меры по координации вопросов здравоохранения, в том числе обеспечению оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранению и укреплению общественного здоровья, созданию условий для ведения здорового образа жизни, формированию культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью;

6) осуществляет меры по обеспечению государственных гарантий социальной защиты населения, включая социальное обеспечение, адресной социальной поддержки граждан;

7) осуществляет меры по обеспечению защиты семьи, материнства, отцовства и детства, защиты института брака как союза мужчины и женщины, по созданию условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях;

8) разрабатывает проект бюджета Московской области;

9) обеспечивает исполнение бюджета Московской области и готовит отчет об исполнении указанного бюджета, ежегодный отчет о результатах деятельности Правительства Московской области, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Московской области для представления их Губернатором Московской области или первым Вице-губернатором Московской области – Председателем Правительства Московской области в Московскую областную Думу;

10) управляет и распоряжается собственностью Московской области в соответствии с законами Московской области, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление Московской области в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

11) определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, находящихся в ведении Правительства Московской области, и утверждает (одобряет) такие документы;

12) предлагает органу местного самоуправления, должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае,

если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, настоящему Уставу, законам и иным нормативным правовым актам Московской области, а также вправе обратиться в суд;

13) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, настоящим Уставом, законами Московской области, соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, а также установленные нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, предусматривающими передачу осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 47

1. Содержание статьи 47 комментируемого Устава предопределено содержанием статьи 33 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) и фактически воспроизводит его. В комментируемой статье сформулированы основные сферы компетенции Правительства Московской области как высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

В пункте 1 комментируемой статьи указано полномочие Правительства Московской области по участию в проведении единой государственной политики в сферах финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения,

безопасности дорожного движения и экологии. По существу, в формулировке данного полномочия перечислены базовые сферы компетенции, отнесенные статьей 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Речь идет о функции Правительства Московской области по участию в проведении единой государственной политики в соответствующих сферах<sup>1</sup>.

Государственная политика представляет собой в самом общем виде систему стратегических приоритетов и мер, реализуемых государственными органами и органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, направленных на развитие определенной сферы жизни общества (образование, здравоохранение, финан-

<sup>1</sup> Проведение единой государственной политики в названных сферах регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, прежде всего Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральными законами № 414-ФЗ, от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Основами законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 года № 3612-1, указами Президента Российской Федерации, Уставом и законами Московской области, прежде всего Законом Московской области № 230/2005-03 «О Правительстве Московской области», актами Губернатора Московской области.

сы, наука, культура и так далее). В ее реализации, безусловно, участвует высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации.

2. Права и свободы человека и гражданина провозглашены высшей ценностью в статье 2 Конституции Российской Федерации. Их признание, соблюдение и защита – обязанность государства. В статье 18 Конституции Российской Федерации подчеркивается, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В свою очередь, охрана собственности и общественного порядка, борьба с преступностью, особенно террористической направленности, являются ключевые функции государства<sup>2</sup>.

Правительство Московской области в сфере обеспечения прав и свобод граждан, охраны общественного порядка, борьбы с преступностью:

1) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

2) осуществляет в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий

равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории Московской области, их языков и культуры; защите прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

3) участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

4) устанавливает в рамках реализации государственных программ Московской области дополнительные меры социальной поддержки в виде единовременных выплат отдельным категориям лиц, проходящих службу (работающих) в органах (учреждениях), осуществляющих деятельность по обеспечению законности и (или) правопорядка, и (или) общественной безопасности, и (или) в уголовно-исполнительной системе, и (или) в сфере миграции, и (или) в сфере кон-

троля за соблюдением антимонопольного законодательства на территории Московской области, в органах (учреждениях) Военного комиссариата Московской области, а также в Территориальном управлении Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Московской области, вне зависимости от факта наличия места жительства таких лиц на территории Московской области, в том числе определяет размер и порядок осуществления указанных выплат;

5) принимает меры, направленные на организацию тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы (за исключением лесных пожаров, пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, на объектах, входящих в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень объектов, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных пожароопасных объектов, особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, а также при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей);

6) принимает меры, направленные на организацию тушения ландшафтных (природных) пожаров (за исключением тушения лесных пожаров и других ландшафтных (природных) пожаров на землях лесного фонда, землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, осуществляемого в соответствии с частью 5 статьи 51 Лесного кодекса Российской Федерации) силами и средствами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, расположенными на территории Московской области, в соответствии с полномочиями, установленными Федеральным

законом от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

7) принимает меры, направленные на организацию тушения пожаров силами Противопожарной службы Московской области (за исключением лесных пожаров, пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях, в которых создаются специальные и воинские подразделения федеральной противопожарной службы, в организациях, в которых создаются объектовые подразделения федеральной противопожарной службы, а также при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей), в соответствии со статьей 22 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»;

8) ежегодно утверждает перечень населенных пунктов, территорий организаций отдыха детей и их оздоровления, территорий садоводства или огородничества, подверженных угрозе лесных пожаров и других ландшафтных (природных) пожаров;

9) обеспечивает подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территории Московской области от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального (областного) характера и ликвидации их последствий, проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ, подготовку населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций;

10) обеспечивает реализацию мер по предупреждению ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидации их последствий;

<sup>2</sup> Рассматриваемая сфера отношений в части полномочий Правительства Московской области регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, прежде всего Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», ГК РФ, ГПК РФ, КАС РФ, КоАП РФ, ТК РФ, УК РФ, УПК РФ, Федеральными законами № 414-ФЗ, от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 23 июня 2016 года № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», указами Президента Российской Федерации, Уставом и законами Московской области, прежде всего Законами Московской области «О Правительстве Московской области», № 164/2006-03 «О рассмотрении обращений граждан», № 80/2009-03 «О государственных информационных системах Московской области и обеспечении доступа к содержащейся в них информации», № 8/2010-03 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти Московской области», № 97/2013-03 «О предоставлении бесплатной юридической помощи в Московской области», актами Губернатора Московской области.

11) содействует проведению выборов и референдумов в Московской области в пределах своих полномочий;

12) обеспечивает реализацию положений действующего законодательства о свободе совести и религиозных объединениях в пределах своих полномочий;

13) устанавливает особенности подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) исполнительных органов государственной власти Московской области, предоставляющих государственные услуги, и их должностных лиц, государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Московской области;

14) рассматривает обращения граждан и принимает по ним соответствующие меры в пределах своих полномочий;

15) участвует в реализации государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан;

16) участвует в реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью;

17) участвует в осуществлении государственной политики в сфере поддержки институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в разработке и проведении государственной политики;

18) осуществляет иные полномочия в сфере обеспечения прав и свобод граждан, охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Можно выделить полномочия Правительства Московской области в отдельных сферах обеспечения безопасности, в частности, в области обеспечения радиационной безопасности населения и биологической безопасности:

1) принимает нормативные правовые акты в области обеспечения радиационной безопасности населения;

2) принимает решения о разработке и утверждает государственные программы Московской области в области обеспечения радиационной безопасности населения;

3) организует в пределах своих полномочий контроль за радиационной обстановкой на территории Московской области;

4) участвует в организации и проведении оперативных мероприятий в случае угрозы возникновения радиационной аварии;

5) обеспечивает в пределах своих полномочий условия для реализации и защиты прав граждан и соблюдения интересов государства в области обеспечения радиационной безопасности населения;

6) наделяет отдельными полномочиями в области обеспечения радиационной безопасности населения центральные исполнительные органы государственной власти Московской области, а также государственные органы Московской области и государственные учреждения Московской области, наделенные отдельными функциями государственного управления Московской области;

7) определяет порядок участия центральных исполнительных органов государственной власти Московской области, а также государственных органов Московской области и государственных учреждений Московской области, наделенных отдельными функциями государственного управле-

ния Московской области, в реализации мероприятий по ликвидации последствий радиационных аварий на территории Московской области;

8) обеспечивает решение иных вопросов в области обеспечения радиационной безопасности населения, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Московской области.

9) координирует деятельность центральных исполнительных органов государственной власти Московской области в области обеспечения биологической безопасности;

10) организует участие центральных исполнительных органов государственной власти Московской области в планировании и реализации противоэпидемических, противоэпизоотических, противоэпифитотических мероприятий;

11) организует участие центральных исполнительных органов государственной власти Московской области в проведении мониторинга биологических рисков и в осуществлении оценки эффективности реализации мероприятий, направленных на обеспечение биологической безопасности, на территории Московской области;

12) обеспечивает информирование органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области и населения о реа-

лизуемых на территории Московской области мероприятиях, направленных на обеспечение биологической безопасности;

13) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

3. Важнейшее полномочие Правительства Московской области по обеспечению разработки и осуществления мер, направленных на социально-экономическое развитие Московской области сформулировано лаконично<sup>3</sup>. В комментируемом пункте речь идет о полномочиях в сфере экономики в общем плане и ее отраслях, например, промышленности, энергетике, сельском хозяйстве, туризме, а также науки, научно-технической политики, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и связи, путей сообщения, культуры, физической культуры и спорта, охраны окружающей среды и природопользования, социального развития, поддержки малого бизнеса, внешнеэкономической деятельности и международных связей.

Правительство Московской области в сфере экономики в целом:

1) определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования

<sup>3</sup> Рассматриваемая сфера отношений в части полномочий Правительства Московской области регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, прежде всего Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральными законами от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», от 17 декабря 1999 года № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации», от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», указами Президента Российской Федерации, прежде всего Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», постановлениями Правительства Российской Федерации, Уставом и законами Московской области, прежде всего Законами Московской области «О Правительстве Московской области», № 32/2022-ОЗ «О перечне видов экономической (предпринимательской) деятельности, осуществляемой в целях обеспечения импортозамещения для преодоления негативных последствий введения ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций», № 84/2016-ОЗ «О промышленной политике в Московской области», актами Губернатора Московской области.



социально-экономического развития Московской области и утверждает (одобряет) такие документы;

2) готовит ежегодные отчеты о ходе исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Московской области;

3) утверждает государственные программы (подпрограммы) Московской области, по результатам ежегодной оценки эффективности их реализации принимает решения, предусмотренные законодательством, готовит сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Московской области;

4) устанавливает порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ;

5) устанавливает порядок проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Московской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности;

6) устанавливает порядок проведения экспертизы нормативных правовых актов Московской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности;

7) содействует развитию предпринимательства и частной инициативы;

8) разрабатывает предложения к планам и программам, принимаемым исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и затрагивающим интересы Московской области;

9) разрабатывает финансовую, инвестиционную, ценовую и тарифную политику Московской области и обеспечивает ее реализацию;

10) содействует привлечению инвестиций в экономику Московской области;

11) устанавливает случаи и порядок проверки инвестиционных проектов, финансирование которых планируется осуществлять полностью или частично за счет средств бюджета Московской области, на предмет эффективности использования направляемых на капитальные вложения средств бюджета Московской области;

12) утверждает порядок отбора заявок на реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов;

13) устанавливает коэффициент для определения расходов на обеспечение проведения мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, применяемый при расчете платы по договору купли-продажи лесных насаждений, заключаемому с субъектами малого и среднего предпринимательства в соответствии с частью 4 статьи 29.1 Лесного кодекса Российской Федерации;

14) принимает решения об организации и осуществлении межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований;

15) обеспечивает разработку схем территориального планирования Московской области;

16) в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации обеспечивает реализацию специальных экономических мер;

17) осуществляет в сфере экономики иные полномочия, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также

соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Правительство Московской области в сфере науки, промышленной и научно-технической политики:

1) обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития Московской области, содействует сохранению и развитию ее научного потенциала, а также развитию инновационной деятельности в Московской области;

2) принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных научных организаций Московской области;

3) принимает решения по вопросам разработки, организации и осуществления областных научных, научно-технических и инновационных программ и проектов, а также обеспечивает организацию проведения экспертиз научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств бюджета Московской области;

4) прогнозирует промышленное, научное и научно-техническое развитие Московской области, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей промышленности;

5) осуществляет в сфере науки, промышленной и научно-технической политики иные полномочия, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Важной частью российской экономики является энергетика. Правительство Московской области в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности:

1) обеспечивает проведение государственной политики в области энергосбережения и повыше-

ния энергетической эффективности на территории Московской области;

2) утверждает государственные программы Московской области в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

3) устанавливает требования к программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, в случае, если цены (тарифы) на товары, услуги таких организаций подлежат установлению исполнительными органами государственной власти Московской области;

4) устанавливает (утверждает) перечень обязательных мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме;

5) утверждает дополнительный перечень рекомендуемых мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении объектов инфраструктуры и другого имущества общего пользования, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд;

6) организует информационное обеспечение на территории Московской области мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, определенных в качестве обязательных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также предусмотренных государственными программами Московской области в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

7) осуществляет координацию мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности и организует контроль за их проведением государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями Московской области;

8) принимает меры по организации проведения энергетического обследования жилых домов, многоквартирных домов, помещения в которых составляют жилищный фонд Московской области;

9) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Значимой частью российской экономики остается сельское хозяйство. Правительство Московской области в сфере сельского хозяйства и продовольствия:

1) осуществляет в пределах своих полномочий меры, направленные на поддержку сельскохозяйственного производства в Московской области, продовольственного обеспечения населения Московской области;

2) устанавливает ежегодный объем закупок и поставок сельскохозяйственной продукции и продовольствия для государственных нужд Московской области и предусматривает для этих целей средства в проекте бюджета Московской области на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

3) обеспечивает формирование областных фондов сельскохозяйственной продукции и продовольствия;

4) обеспечивает в порядке, установленном законодательством, организацию проведения на территории Московской области мероприятий

по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации, принимает решение об изъятии животных и (или) продукции животного происхождения при ликвидации очагов особо опасных болезней животных на территории Московской области и устанавливает порядок возмещения собственнику из бюджета Московской области стоимости изымаемых животных и (или) продукции животного происхождения;

5) осуществляет в установленном порядке меры по проведению реструктуризации долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей, утверждает персональный состав территориальной комиссии по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей;

6) организует планирование использования земель сельскохозяйственного назначения и принимает меры по осуществлению мероприятий в области обеспечения их плодородия;

7) осуществляет в сфере сельского хозяйства и продовольствия иные полномочия, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Правительство Московской области в сфере жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и связи:

1) принимает меры по осуществлению жилищной реформы;

2) организует осуществление лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами;

3) принимает решения о выкупе жилого помещения в связи с изъятием соответствующего земельного участка для государственных нужд Московской области;

4) содействует в пределах своих полномочий эффективному развитию в Московской области систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения, дорожного хозяйства, транспорта, электро- и почтовой связи, благоустройства, озеленения, санитарной очистки и инженерного обеспечения;

5) принимает решения по вопросам содержания, развития и организации эксплуатации речных портов, на территориях которых расположено имущество, находящееся в собственности Московской области;

6) принимает решения по вопросам содержания, развития и организации эксплуатации аэропортов и (или) аэродромов, вертодромов, посадочных площадок гражданской авиации, находящихся в собственности Московской области;

7) принимает меры по организации транспортного обслуживания населения на территории Московской области воздушным, водным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, при перевозках внеуличным транспортом;

8) принимает меры по организации проведения технического осмотра транспортных средств в соответствии с законодательством в области технического осмотра транспортных средств на территории Московской области и осуществления мониторинга за исполнением законодатель-

ства Российской Федерации в области технического осмотра транспортных средств;

9) утверждает нормативы минимальной обеспеченности населения пунктами технического осмотра для Московской области и для входящих в ее состав муниципальных образований;

10) устанавливает предельный размер платы за проведение технического осмотра в соответствии с Федеральным законом от 1 июля 2011 года № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и организует осуществление контроля за соблюдением установленного предельного размера, организует осуществление контроля за соблюдением установленного размера платы за выдачу дубликата диагностической карты;

11) осуществляет в сфере жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и связи иные полномочия, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Культура, физическая культура и спорт остаются основой социального развития России, а туризм – существенной частью ее экономики. Правительство Московской области в сфере культуры, физической культуры, спорта и туризма:

1) принимает меры по созданию и поддержке государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации), по организации и поддержке учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается

уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти);

2) организует обеспечение условий доступности для инвалидов государственных учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти);

3) организует оказание поддержки народным художественным промыслам (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти) в соответствии с законами Московской области;

4) принимает решения по вопросам сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в собственности Московской области;

5) принимает меры по организации библиотечного обслуживания населения государственными библиотеками Московской области, комплектованию и обеспечению сохранности их библиотечных фондов;

6) содействует развитию туристской деятельности и туристской индустрии в Московской области по всем вопросам, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации;

7) осуществляет в сфере культуры, физической культуры, спорта и туризма иные полномочия, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Экономическое и социальное развитие невозможны без дорожной инфраструктуры. Правительство Московской области в сфере использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности:

1) обеспечивает разработку основных направлений инвестиционной политики в Московской области с целью развития автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения;

2) утверждает перечень автомобильных дорог Московской области общего пользования, перечень автомобильных дорог Московской области необщего пользования;

3) утверждает критерии отнесения автомобильных дорог общего пользования к автомобильным дорогам Московской области общего пользования;

4) утверждает нормативы финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог Московской области и правила расчета размера ассигнований бюджета Московской области на указанные цели;

5) принимает меры по организации осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог Московской области и обеспечению безопасности дорожного движения на них;

6) принимает решения об использовании на платной основе автомобильных дорог Московской области общего пользования, участков указанных автомобильных дорог и о прекращении такого использования;

7) принимает решения о создании и об использовании на платной основе парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах Московской области общего пользования, и о прекращении такого использования;

8) утверждает методику расчета платы за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам Московской области общего пользования, платным участкам таких автомобильных дорог (в том числе если платным участком автомобильной дороги является отдельное искусственное дорожное сооружение), за исключением созданных и (или) реконструированных на основании концессионных соглашений платных автомобильных дорог Московской области общего пользования, платных участков таких автомобильных дорог (в том числе если платным участком автомобильной дороги является отдельное искусственное дорожное сооружение);

9) устанавливает максимальный размер платы за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам Московской области общего пользования, платным участкам таких автомобильных дорог (в том числе если платным участком автомобильной дороги является отдельное искусственное дорожное сооружение), за исключением созданных и (или) реконструированных на основании концессионных соглашений платных автомобильных дорог Московской области общего пользования, платных участков таких автомобильных дорог (в том числе если платным участком автомобильной дороги является отдельное искусственное дорожное сооружение);

10) утверждает порядок взимания платы за проезд по платным автомобильным дорогам Московской области общего пользования, платным участкам таких автомобильных дорог;

11) утверждает правила оказания услуг по организации проезда транспортных средств по платным автомобильным дорогам Московской

области общего пользования, платным участкам таких автомобильных дорог;

12) устанавливает предельное значение максимального размера платы за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам Московской области общего пользования, платным участкам таких автомобильных дорог (в том числе если платным участком автомобильной дороги является отдельное искусственное дорожное сооружение), созданным и (или) реконструированным на основании концессионных соглашений;

13) определяет методику расчета и максимальный размер платы за пользование на платной основе парковками (парковочными местами), расположенными на автомобильных дорогах Московской области общего пользования;

14) устанавливает размер платы за пользование на платной основе парковками (парковочными местами), расположенными на автомобильных дорогах Московской области общего пользования;

15) обеспечивает использование автомобильных дорог Московской области при организации и проведении мероприятий по гражданской обороне, мобилизационной подготовке в соответствии с законодательством Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

16) определяет размер вреда, причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов, при движении по автомобильным дорогам Московской области общего пользования;

17) устанавливает стоимость и перечень услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам Московской области общего пользования;

18) организует выдачу разрешений на строительство при строительстве, реконструкции автомобильных дорог Московской области, а также частных автомобильных дорог, строительство или реконструкцию которых планируется осуществлять на территориях двух и более муниципальных образований Московской области;

19) организует выдачу разрешений на строительство при строительстве, реконструкции объектов дорожного сервиса, размещаемых в границах полос отвода автомобильных дорог Московской области, и согласовывает размещение объектов дорожного сервиса в границах придорожных полос автомобильных дорог Московской области;

20) организует выдачу разрешений на строительство при прокладке, переносе или переустройстве инженерных коммуникаций в границах полос отвода автомобильных дорог Московской области;

21) организует выдачу разрешений на строительство при строительстве, реконструкции пересечений и примыканий к автомобильным дорогам Московской области;

22) принимает решения о резервировании земель или земельных участков для строительства и реконструкции автомобильных дорог Московской области;

23) устанавливает порядок содержания и ремонта автомобильных дорог Московской области, а также правила их использования;

24) устанавливает порядок создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах Московской области общего пользования;

25) предоставляет земельные участки, находящиеся в собственности Московской области или

государственная собственность на которые не разграничена, для размещения автомобильных дорог Московской области;

26) определяет порядок установления и использования полос отвода автомобильных дорог Московской области;

27) определяет порядок установления и изменения придорожных полос частных автомобильных дорог, которые расположены на территориях двух и более муниципальных образований Московской области или строительство которых планируется осуществлять на территориях двух и более муниципальных образований Московской области;

28) устанавливает порядок осуществления временных ограничений или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам Московской области, автомобильным дорогам местного значения на территории Московской области;

29) осуществляет в сфере дорожной деятельности и использования автомобильных дорог Московской области иные полномочия, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Правительство Московской области в сфере охраны окружающей среды и природопользования, в том числе землепользования и лесных отношений:

1) организует осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;

2) принимает в пределах своей компетенции решения о введении ограничений на передвижение

транспортных средств в населенных пунктах, местах отдыха и туризма, на особо охраняемых территориях в целях уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

3) принимает в пределах своей компетенции решения о введении ограничений использования нефтепродуктов и других видов топлива, сжигание которых приводит к загрязнению атмосферного воздуха на территории Московской области;

4) обеспечивает принятие мер, направленных на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия на территории Московской области, формирование в обществе ответственного отношения к животным;

5) создает условия для развития системы экологического образования населения, воспитания экологической культуры;

6) обеспечивает разработку схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий в Московской области и утверждает ее;

7) согласовывает решение Правительства Российской Федерации о создании лесопаркового зеленого пояса вокруг города федерального значения Москвы или на территориях нескольких субъектов Российской Федерации и о его площади либо решение об отказе в его создании;

8) определяет территории зеленого фонда, включаемые в лесопарковые зеленые пояса вокруг города федерального значения Москвы;

9) устанавливает и изменяет границы лесопаркового зеленого пояса;

10) определяет центральный исполнительный орган государственной власти Московской обла-

сти, уполномоченный на размещение схемы планируемых границ лесопаркового зеленого пояса, информации в текстовом и графическом виде об установлении или изменении границ лесопаркового зеленого пояса, аналитической информации о состоянии лесопаркового зеленого пояса и об изменениях его состояния на Интернет-портале Правительства Московской области в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

11) создает особо охраняемые природные территории областного значения, осуществляет в установленном законодательством Российской Федерации порядке государственное управление и контроль в области организации, функционирования и охраны таких территорий;

12) подготавливает и утверждает совместно с федеральным органом управления государственным фондом недр перечень полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым по Московской области;

13) осуществляет управление и распоряжение природными ресурсами, находящимися в государственной собственности, на территории Московской области в пределах полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

14) принимает меры по организации проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых и подземных вод, геологической информации о предоставляемых в пользование участках недр местного значения, а также запасов общераспространенных полезных ископаемых и запасов подземных вод, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технического водоснабжения

и объем добычи которых составляет не более 500 куб. метров в сутки; устанавливает порядок пользования участками недр местного значения;

15) организует осуществление мониторинга водных объектов, резервирования источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации;

16) осуществляет нормативно-правовое регулирование отдельных вопросов в сфере водных отношений, полномочия собственника водных объектов в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации;

17) утверждает состав и порядок деятельности территориальных рыбохозяйственных советов;

18) обеспечивает распределение между пользователями водными биоресурсами квот добычи (вылова) водных биоресурсов для организации любительского рыболовства и промышленных квот в пресноводных водных объектах, расположенных на территории Московской области;

19) организует осуществление мер пожарной безопасности и тушение лесных пожаров в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий областного значения;

20) организует осуществление мер пожарной безопасности в лесах, расположенных на земельных участках, находящихся в собственности Московской области;

21) утверждает порядок согласования нормативов потерь общераспространенных полезных ископаемых при добыче, превышающих по величине нормативы, утвержденные в составе проектной документации, на территории Московской области;

22) устанавливает для граждан ставки платы по договору купли-продажи лесных насаждений для

собственных нужд, за исключением ставок платы по договору купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения;

23) устанавливает ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в собственности Московской области, в целях его аренды;

24) устанавливает ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в собственности Московской области;

25) устанавливает порядок заключения договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан;

26) осуществляет владение, пользование, распоряжение лесными участками, находящимися в собственности Московской области;

27) принимает решение об отнесении лесов к лесам, расположенным в лесопарковых зонах, лесам, расположенным в зеленых зонах;

28) устанавливает порядок добычи подземных вод для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технического водоснабжения садоводческих некоммерческих товариществ и (или) огороднических некоммерческих товариществ;

29) обеспечивает информацией о состоянии окружающей среды (экологической информацией) на территории Московской области путем ее размещения на Интернет-портале Правительства Московской области или с помощью государственных информационных систем в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

30) организует ведение Красной книги Московской области и Красной книги почв Московской области;

31) осуществляет в пределах своих полномочий государственное регулирование земельных отношений на территории Московской области;

32) осуществляет в пределах своих полномочий предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков;

33) принимает правовые акты об изъятии земельных участков ввиду неиспользования земельных участков по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации в случаях и в порядке, установленных законодательством Российской Федерации;

34) принимает решения о принятии Московской областью наследства или в дар земельных участков либо об отказе от наследства или дара;

35) принимает решение о приобретении в собственность Московской области земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, в том числе в порядке реализации преимущественного права покупки земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

36) принимает решения о размещении гидротехнических сооружений, а также об ограничении условий их эксплуатации в случаях нарушений законодательства о безопасности гидротехнических сооружений; обеспечивает информирование населения об угрозе аварий гидротехнических сооружений, которые могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций;

37) принимает решения о разработке и утверждает государственные программы Московской области в области охраны окружающей среды Московской области, охраны и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания;

38) осуществляет в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, природопользованием, землепользованием, лесными отношениями, иные полномочия, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

На стыке экономического и социального развития находится малое и среднее предпринимательство. Правительство Московской области в сфере развития малого и среднего предпринимательства:

1) участвует в осуществлении государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства;

2) принимает решения по вопросам разработки и реализации государственных программ (подпрограмм) Московской области, содержащих мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства;

3) организует оказание содействия деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, и структурных подразделений указанных организаций;

4) принимает решения по финансированию научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам развития малого и среднего предпринимательства за счет средств бюджета Московской области;

5) организует оказание содействия развитию межрегионального сотрудничества субъектов малого и среднего предпринимательства;

6) принимает меры по пропаганде и популяризации предпринимательской деятельности, реализуемые за счет средств бюджета Московской области;

7) принимает решения по вопросам поддержки муниципальных программ (подпрограмм), содержащих мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства;

8) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации сотрудничество с международными организациями и административно-территориальными образованиями иностранных государств по вопросам развития малого и среднего предпринимательства;

9) организует проведение анализа финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего предпринимательства и эффективности применения мер по его развитию, разработку прогноза развития малого и среднего предпринимательства в Московской области;

10) принимает меры по формированию инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Московской области и обеспечению ее деятельности;

11) принимает меры по организации методического обеспечения органов местного самоуправления и содействию им в разработке и реализации мер по развитию малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований;

12) образует координаторные или совещательные органы в области развития малого и среднего предпринимательства;

13) организует в установленном Правительством Российской Федерации порядке оценку соответствия проектов планов закупки товаров, работ, услуг, проектов планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, проектов изменений, вноси-

мых в такие планы, конкретных заказчиков, определенных Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке;

14) организует в установленном Правительством Российской Федерации порядке мониторинг соответствия планов закупки товаров, работ, услуг, планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, изменений, внесенных в такие планы, годовых отчетов о закупке у субъектов малого и среднего предпринимательства, годовых отчетов о закупке инновационной продукции, высокотехнологичной продукции (в части закупки у субъектов малого и среднего предпринимательства) отдельных заказчиков, определенных Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке;

15) определяет иные формы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, оказываемые за счет средств бюджета Московской области, наряду с установленными законодательством Российской Федерации формами поддержки.

Московская область открыта для развития экономических и социальных связей с другими государствами и регионами иностранных государств. Правительство Московской области по

вопросам внешнеэкономической деятельности и международных связей:

1) способствует развитию международных и внешнеэкономических связей Московской области;

2) организует участие представителей Правительства Московской области в работе международных межправительственных и неправительственных организаций;

3) содействует привлечению иностранного капитала в экономику Московской области в соответствии с приоритетами социально-экономического развития, обеспечивает контроль за рациональным и эффективным использованием полученных Московской областью иностранных кредитов;

4) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации международное сотрудничество и внешнеэкономические связи с органами исполнительной власти субъектов иностранных федеративных государств, административно-территориальных образований иностранных государств, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации;

5) в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Московской области принимает решения о поддержке за счет средств бюджета Московской области соотечественников за рубежом;

6) заключает с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств и с органами государственной власти

и иностранных государств соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях в пределах, установленных законодательством Российской Федерации, устанавливает порядок опубликования таких соглашений;

7) осуществляет иные полномочия по вопросам внешнеэкономической деятельности и международных связей, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

4. Правительство Московской области осуществляет полномочия, направленные на:

1) сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории Московской области;

2) сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории Московской области;

3) защиту прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств на территории Московской области;

4) обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов;

5) профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

6) обеспечение межнационального и межконфессионального согласия<sup>4</sup>.

5. Правительство Московской области осуществляет меры по координации вопросов здра-

<sup>4</sup> Данная сфера отношений в части определения компетенции Правительства Московской области регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, прежде всего, Федеральными законами от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», Законом Российской Федерации от 25 октября 1991 года № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, Уставом и законами Московской области, прежде всего Законами Московской области «О Правительстве Московской области», № 150/2011-03 «О поддержке национально-культурных автономий в Московской области», актами Губернатора Московской области. Правительство Московской области принимает акты в данной сфере, в

вохранения, в том числе обеспечению оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранению и укреплению общественного здоровья, созданию условий для ведения здорового образа жизни, формированию культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью. Данное полномочие обусловлено формулировками статьи 72 Конституции Российской Федерации, в том числе введенными Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>5</sup>.

К полномочиям Правительства Московской области в сфере здравоохранения относятся:

1) разработка проектов законов Московской области для внесения их в установленном порядке в Московскую областную Думу, а также иных нормативных правовых актов Московской области в сфере здравоохранения;

2) разработка, утверждение Московской областной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающей в себя Московскую областную программу обязательного медицинского страхования;

3) разработка и утверждение государственных программ развития здравоохранения, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, профилактики заболеваний и по другим вопросам в области охраны здоровья граждан;

4) установление порядка присуждения премий медицинским работникам медицинских организаций государственной системы здравоохранения Московской области, указанных в части 3.1 статьи 27 рассматриваемого Закона;

5) организация оказания населению Московской области первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи в медицинских организациях Московской области;

6) организация медико-биологического обеспечения спортсменов спортивных сборных команд Московской области (Порядок организации медико-биологического обеспечения спортсменов спортивных сборных команд Московской области утверждается центральным исполнительным органом по согласованию с центральным исполнительным органом государственной власти Московской области в области физической культуры и спорта);

7) организация оказания медицинской помощи лицам, страдающим социально значимыми заболеваниями и заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и принятие мер по обеспечению указанных лиц лекарственными препаратами;

8) организация медицинской деятельности, связанной с трансплантацией (пересадкой) органов и тканей человека, в том числе с донорством органов и тканей в целях трансплантации (пере-

садки), в медицинских организациях Московской области, подведомственных центральному исполнительному органу;

9) организация обеспечения граждан лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания в случаях, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Московской области;

10) организация обеспечения граждан лекарственными препаратами для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или инвалидности, утверждаемый Правительством Российской Федерации;

11) принятие решения об использовании на территории Московской области наряду с рецептами на лекарственные препараты, оформленными на бумажном носителе, рецептов на лекарственные препараты, сформированных в форме электронных документов;

12) установление предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;

13) организация безвозмездного обеспечения донорской кровью и (или) ее компонентами, а также организация обеспечения лекарственными препаратами, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями, средствами для дезинфекции, дезинсекции и де-

ратизации при оказании медицинской помощи в медицинских организациях Московской области и при реализации мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях, ликвидацию медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций;

14) организация заготовки, хранения, транспортировки и обеспечения безопасности донорской крови и (или) ее компонентов в медицинских организациях Московской области, в образовательных организациях и научных организациях, подведомственных центральному исполнительному органу;

15) установление порядка безвозмездного обеспечения донорской кровью и (или) ее компонентами для клинического использования при оказании медицинской помощи в рамках реализации программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи для медицинских организаций Московской области, образовательных организаций, научных организаций, подведомственных органам исполнительной власти Московской области, а также организаций частной системы здравоохранения, участвующих в реализации программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи;

16) создание условий для проведения на территории Московской области мероприятий по организации, развитию и пропаганде донорства крови и (или) ее компонентов;

17) установление пищевого рациона донора, сдавшего кровь и (или) ее компоненты безвозмездно, не ниже, чем примерный пищевой рацион донора;

частности, Постановление Правительства Московской области от 23 марта 2012 года № 352/10 «Об утверждении Концепции реализации государственной национальной политики на территории Московской области».

<sup>5</sup> Рассматриваемая сфера компетенции Правительства Московской области регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, прежде всего Федеральными законами № 414-ФЗ, от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, Уставом и законами Московской области, прежде всего Законами Московской области «О Правительстве Московской области», № 132/2013-03 «О здравоохранении в Московской области», актами Губернатора Московской области.

18) организация создания и развития медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь детям, с учетом обеспечения благоприятных условий для пребывания в них детей, в том числе детей-инвалидов, и возможности пребывания с ними родителей и (или) иных членов семьи, а также социальной инфраструктуры, ориентированной на организованный отдых, оздоровление детей и восстановление их здоровья;

19) установление порядка проведения оценки последствий принятия решения о ликвидации медицинской организации, подведомственной центральному исполнительному органу, о прекращении деятельности ее обособленного подразделения и порядка создания комиссии по оценке последствий принятия такого решения и подготовки указанной комиссией заключений;

20) организация создания в пределах компетенции, определенной законодательством Российской Федерации, условий для развития медицинской помощи в Московской области, обеспечения ее качества и доступности, в том числе с учетом особых потребностей инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями здоровья;

21) создание условий для организации проведения независимой оценки качества условий оказания услуг медицинскими организациями;

22) обеспечение организации осуществления мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни у граждан, проживающих на территории Московской области;

23) обеспечение своевременного информирования населения Московской области о возникновении или об угрозе возникновения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), о состоянии среды

обитания и проводимых санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятиях;

24) организация обеспечения участия в санитарно-гигиеническом просвещении населения;

25) осуществление иных полномочий, установленных федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Кроме того, Правительство Московской области принимает меры по сохранению и укреплению общественного здоровья, созданию условий для ведения здорового образа жизни, формированию культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью, в том числе по организации развития национальных видов спорта, организации и проведению официальных региональных и межмуниципальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, в том числе физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий по реализации Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО), осуществлению региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта, развития детско-юношеского спорта, реализации мер по развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, созданию центров спортивной подготовки Московской области и обеспечению их деятельности, присвоению спортивных разрядов и соответствующих квалификационных категорий тренеров, квалификационных категорий специалистов в области физической культуры и спорта, квалификационных категорий спортивных судей в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской

Федерации, государственной аккредитации спортивных федераций Московской области.

6. Значимой сферой компетенции Правительства Московской области видится осуществление мер по обеспечению государственных гарантий социальной защиты населения. Под социальной защитой законодательство Московской области понимает не только оказание адресной помощи особо нуждающимся категориям граждан, но и широкий спектр мероприятий, направленных на социальное благополучие населения области<sup>6</sup>.

Правительство Московской области в сфере социальной защиты населения:

1) разрабатывает и реализует меры по развитию социальной сферы в Московской области;

2) принимает меры по развитию государственной системы социальных служб в Московской области;

3) устанавливает порядок и условия предоставления государственной социальной помощи в Московской области;

4) утверждает порядки предоставления средств бюджета Московской области по обеспечению социальной поддержки лиц, определенных законами Московской области;

5) определяет порядок предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан в случаях, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Московской области;

6) обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на

полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни;

7) устанавливает критерии нуждаемости для предоставления социальных пособий и других мер социальной поддержки, государственной социальной помощи и экстренной социальной помощи в случаях, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Московской области;

8) обеспечивает реализацию мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях, ликвидацию медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций, информирование населения о медико-санитарной обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах;

9) обеспечивает организацию осуществления мероприятий по проведению дезинфекции, дезинсекции и дератизации, а также санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в соответствии с законодательством Российской Федерации;

10) оказывает содействие по вопросам поддержки, укрепления, защиты семьи, по сохранению традиционных семейных ценностей и содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, а также принимает меры по реализации молодежной политики;

<sup>6</sup> Рассматриваемая сфера отношений в части полномочий Правительства Московской области регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, прежде всего Федеральными законами № 414-ФЗ, от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», указами Президента Российской Федерации, Уставом и законами Московской области, Законами Московской области № 230/2005-03 «О Правительстве Московской области», № 189/2013-03 «О государственной социальной помощи и экстренной социальной помощи в Московской области», № 36/2006-03 «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Московской области», № 1/2006-03 «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области», актами Губернатора Московской области.



11) принимает меры по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству;

12) является участником Московского областного трехстороннего соглашения, устанавливающего общие принципы регулирования социально-трудовых отношений на уровне Московской области;

13) организует работу по определению потребности Московской области в привлечении иностранных работников в порядке, установленном федеральным законодательством; оценивает эффективность использования иностранной рабочей силы, вклад иностранных работников в социально-экономическое развитие Московской области;

14) принимает меры по осуществлению мероприятий в области охраны труда, предусмотренные трудовым законодательством;

15) заключает от имени Московской области с федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции соглашение о взаимодействии, предусмотренное частью 9 статьи 13 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

16) определяет уполномоченную на территории Московской области организацию, участвующую в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в том числе осуществляющую прием заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патента, а также оказывающую содействие в проведении обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан, обращающихся за получением патента, и их фотографировании в соответствии с законодательством Российской Федерации;

17) устанавливает порядок проведения оценки последствий принятия решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося государственной собственностью Московской области или муниципальной собственностью, а также о реорганизации или ликвидации государственных организаций Московской области, муниципальных образований, образующих социальную инфраструктуру для детей, не относящихся к образовательным организациям, включая критерии этой оценки, порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений.

Правительство Московской области обладает полномочиями по обеспечению поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций:

1) участвует в осуществлении государственной политики в сфере поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

2) утверждает региональные и межмуниципальные программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций с учетом социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей;

3) принимает решение по финансированию научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам деятельности и развития социально ориентированных некоммерческих организаций за счет средств бюджета Московской области;

4) организует содействие муниципальным программам поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

5) организует проведение анализа финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, разработку прогноза их дальнейшего развития, оценку эффективности мер, направленных на развитие социально ориентированных некоммерческих организаций в Московской области;

6) организует осуществление оценки качества оказания общественно полезных услуг социально ориентированной некоммерческой организацией исполнительными органами государственной власти Московской области в соответствии с их компетенцией;

7) участвует в осуществлении государственной политики в сфере поддержки добровольческой (волонтерской) деятельности.

8) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Важно подчеркнуть, что лучшей социальной защитой является достойная заработная плата, которую может обеспечить лишь занятость населения. Правительство Московской области реализует целый ряд полномочий в сфере занятости населения:

1) обеспечивает проведение государственной политики в сфере занятости населения на территории Московской области;

2) организует осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном законодательством Российской Федерации порядке безработными;

3) утверждает программы дополнительных мероприятий в сфере занятости населения;

4) организует проведение мониторинга состояния и разработку прогнозных оценок рынка труда Московской области, а также анализ востребованности профессий;

5) определяет порядок разработки прогноза баланса трудовых ресурсов Московской области;

6) определяет порядок проведения специальных мероприятий, указанных в пунктах 3–7 части первой статьи 20 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;

7) организует осуществление в отношении государственных учреждений службы занятости населения контроля за регистрацией инвалидов в качестве безработных и обеспечением государственных гарантий в области содействия занятости населения, за исключением полномочий, предусмотренных подпунктом 11 пункта 3 статьи 7 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»;

8) обеспечивает осуществление регистрации граждан в целях содействия в поиске подходящей работы, а также регистрации безработных граждан;

9) организует оказание в соответствии с законодательством Российской Федерации о занятости населения ряда государственных услуг;

10) организует и проводит специальные мероприятия по профилированию граждан, зарегистрированных в целях поиска подходящей работы (распределение указанных граждан на группы в зависимости от сферы их предыдущей профессиональной деятельности, пола, возраста и других социально-демографических характеристик, а также статуса на рынке труда, потенциала трудоустройства и мотивации к трудоустройству), а

также профилированию работодателей (распределение работодателей на группы в зависимости от организационно-правовой формы, вида экономической деятельности, финансово-экономического положения, условий труда, уровня заработной платы и других характеристик) в целях оказания указанным гражданам и работодателям эффективной помощи при предоставлении государственных услуг в области содействия занятости с учетом складывающейся ситуации на рынке труда;

11) организует определение перечня приоритетных профессий (специальностей) для профессионального обучения и дополнительного профессионального образования безработных граждан;

12) организует формирование и ведение регистров получателей государственных услуг в сфере занятости населения в Московской области;

13) формирует средства на финансовое обеспечение мероприятий по содействию занятости населения, материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности органов исполнительной власти Московской области, осуществляющих полномочия в области содействия занятости населения, и государственных учреждений службы занятости населения Московской области;

14) организует принятие мер по устранению обстоятельств и причин выявленных нарушений законодательства о занятости населения и восстановлению нарушенных прав граждан;

15) обеспечивает организацию профессионального обучения и дополнительного профессионального образования женщин в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, незанятых граждан, которым

в соответствии с законодательством Российской Федерации назначена страховая пенсия по старости и которые стремятся возобновить трудовую деятельность;

16) организует разработку и реализацию мероприятий, направленных на создание условий для совмещения незанятыми многодетными родителями, родителями, воспитывающими детей-инвалидов, обязанностей по воспитанию детей с трудовой деятельностью;

17) устанавливает порядок, условия предоставления и размер единовременной финансовой помощи при государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, государственной регистрации создаваемого юридического лица, государственной регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства, постановке на учет физического лица в качестве налогоплательщика налога на профессиональный доход гражданам, признанным в установленном законодательством Российской Федерации порядке безработными, и гражданам, признанным в установленном законодательством Российской Федерации порядке безработными, прошедшим профессиональное обучение или получившим дополнительное профессиональное образование по направлению органов службы занятости;

18) устанавливает размер финансовой поддержки, порядок и условия ее предоставления безработным гражданам и гражданам, зарегистрированным в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, при переезде и безработным гражданам и гражданам, зарегистрированным в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, и членам их семей при переселении в другую местность для трудо-

устройства по направлению органов службы занятости;

19) устанавливает порядок и условия направления органами службы занятости женщин в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, незанятых граждан, которым в соответствии с законодательством Российской Федерации назначена страховая пенсия по старости и которые стремятся возобновить трудовую деятельность, для прохождения профессионального обучения или получения дополнительного профессионального образования;

20) устанавливает порядок предоставления финансовой поддержки безработным гражданам и женщинам в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, а также незанятым гражданам, которым в соответствии с законодательством Российской Федерации назначена страховая пенсия по старости и которые стремятся возобновить трудовую деятельность, направленным органами службы занятости для прохождения профессионального обучения или получения дополнительного профессионального образования в другую местность, а также размеры указанной финансовой поддержки;

21) организует выдачу заключений о привлечении и об использовании иностранных работников в соответствии с законодательством о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации;

22) организует оказание содействия работодателям в привлечении трудовых ресурсов в рамках

реализации региональной программы повышения мобильности трудовых ресурсов;

23) организует информирование о положении на рынке труда в Московской области;

24) обеспечивает организацию ярмарок вакансий и учебных рабочих мест;

25) организация проведения оплачиваемых общественных работ;

26) осуществляет в сфере занятости населения иные полномочия, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

7. Правительство Московской области осуществляет меры по обеспечению защиты семьи, материнства, отцовства и детства, защиты института брака как союза мужчины и женщины, по созданию условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях<sup>7</sup>.

Данная формулировка обусловлена не только содержанием статьи 33 Федерального закона № 414-ФЗ, но и формулировкой пункта «ж.1» статьи 72 Конституции Российской Федерации, введенной Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

8. Некоторые сферы компетенции Правительства Московской области изложены достаточно подробно непосредственно в комментируемом

<sup>7</sup> Рассматриваемая сфера компетенции Правительства Московской области регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, прежде всего Федеральными законами № 414-ФЗ, Семейным кодексом Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, Уставом и законами Московской области, Законами Московской области «О Правительстве Московской области», № 1/2006-03 «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области», № 170/2022-03 «О вознаграждении и мерах социальной поддержки опекунам, попечителям и приемным родителям в Московской области», № 248/2007-03 «О предоставлении полного государственного обеспечения и дополнительных гарантий по социальной поддержке детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей».

Уставе, поскольку имеют ключевое значение и для обеспечения статуса Московской области как субъекта Российской Федерации, и для решения вопросов развития области. Наглядным примером видятся пункты 8, 9 и 10 комментируемой статьи, посвященные сфере бюджета и собственности Московской области.

В отдельный пункт 8 комментируемой статьи выделено ключевое полномочие Правительства Московской области по разработке проекта бюджета Московской области. Данное полномочие видится центральным и ключевым, от его реализации зависит жизнеобеспечение области<sup>8</sup>.

9. В отдельный пункт 9 выделены иные бюджетные полномочия Правительства Московской области<sup>9</sup>. Сформулированные в комментируемой статье Устава полномочия получают некоторую дифференциацию в законодательстве.

В бюджетно-финансовой сфере Правительство Московской области:

1) разрабатывает основные направления бюджетной, финансовой, кредитной и налоговой политики на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

2) разрабатывает прогноз консолидированного бюджета Московской области на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

3) разрабатывает для представления Губернатором Московской области или первым Вице-губернатором – председателем Правительства Мос-

ковской области в Московскую областную Думу проект бюджета Московской области на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), обеспечивает его исполнение, готовит отчет об исполнении бюджета Московской области;

4) готовит предложения по формированию межбюджетных отношений на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), в том числе по нормативам отчислений в бюджет Московской области и бюджеты муниципальных образований Московской области от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

5) организует проведение анализа и контроля за регулярным и полным поступлением доходов в бюджет Московской области и консолидированный бюджет Московской области, разрабатывает прогноз поступлений доходов и погашения задолженности организаций в бюджет Московской области;

6) обеспечивает осуществление контроля за эффективным и целевым использованием средств бюджета Московской области;

7) разрабатывает для представления Губернатором Московской области в Московскую област-

ную Думу проекты законов Московской области по установлению, изменению или отмене региональных налогов и сборов, предоставлению льгот по уплате налогов и сборов в бюджет Московской области либо их отмене;

8) предоставляет от имени Московской области государственные гарантии Московской области, устанавливает предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг Московской области, обеспечивает управление государственным долгом Московской области;

9) осуществляет в сфере бюджетно-финансовой политики иные полномочия, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

10. В отдельный пункт 10 комментируемой статьи выделены полномочия Правительства Московской области по управлению и распоряжению собственностью Московской области и управлению федеральной собственностью, переданной в управление Московской области<sup>10</sup>.

В сфере управления и распоряжения собственностью Правительство Московской области, в частности, осуществляет следующие полномочия:

1) управляет и распоряжается собственностью Московской области в соответствии с законами Московской области;

2) управляет федеральной собственностью, переданной в управление Московской области, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

3) обеспечивает от имени Московской области защиту имущественных интересов Московской области;

4) взаимодействует с федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере управления и разграничения государственной собственности;

5) принимает решения о передаче объектов собственности Московской области в муниципальную собственность в соответствии с федеральными законами и законами Московской области;

6) в пределах компетенции государственной исполнительной власти Московской области рассматривает вопросы создания, приобретения, использования и отчуждения собственности Московской области;

7) принимает решения о создании государственных унитарных предприятий Московской области, государственных учреждений Московской области (в том числе государственных учреждений Московской области для содержания по решению суда иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации или административному выдворению), их реорганизации,

<sup>8</sup> Реализация данного полномочия регулируется Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации и отчасти иными федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, Уставом и законами Московской области, Законами Московской области № 230/2005-03 «О Правительстве Московской области», № 151/2007-03 «О бюджетном процессе в Московской области».

<sup>9</sup> Названная сфера компетенции регулируется Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации и отчасти иными федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, Уставом и законами Московской области, Законами Московской области № 230/2005-03 «О Правительстве Московской области», № 151/2007-03 «О бюджетном процессе в Московской области», актами Губернатора Московской области.

<sup>10</sup> Данное полномочие регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, прежде всего Федеральными законами № 414-ФЗ, ГК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, прежде всего Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2016 года № 307 «Об утверждении перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю, и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 404», Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», Распоряжением Госкомимущества Российской Федерации от 5 февраля 1993 года № 217-р «Об упорядочении процесса учета и разграничения прав собственности на нежилые помещения», Уставом и законами Московской области, прежде всего Законами Московской области 230/2005-03 «О Правительстве Московской области», № 4/2007-03 «О собственности Московской области», № 200/2022-03 «О прогнозном плане приватизации имущества, находящегося в собственности Московской области, на 2023-2025 годы», № 88/2009-03 «Об аренде имущества, находящегося в собственности Московской области».

ликвидации, а также обеспечивает осуществление контроля за их деятельностью.

8) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

11. Правительство Московской области определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, находящихся в ведении Правительства Московской области, и утверждает (одобряет) такие документы<sup>11</sup>.

Согласно статье 5 Закона Московской области № 20/2015-ОЗ «О стратегическом планировании социально-экономического развития Московской области» к документам стратегического планирования Московской области относятся:

- 1) стратегия социально-экономического развития Московской области;
- 2) прогноз социально-экономического развития Московской области на долгосрочный период;
- 3) бюджетный прогноз Московской области на долгосрочный период;
- 4) прогноз социально-экономического развития Московской области на среднесрочный период;
- 5) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Московской области;
- 6) государственные программы Московской области;
- 7) схема территориального планирования Московской области;

8) схема территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации.

Документы стратегического планирования Московской области разрабатываются и корректируются на основе документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) на федеральном уровне, и с учетом документов стратегического планирования Московской области, утвержденных (одобренных) на момент их разработки, а также в соответствии с федеральным законодательством, Законом Московской области № 20/2015-ОЗ «О стратегическом планировании социально-экономического развития Московской области», иными законами и нормативными правовыми актами Московской области.

Проекты документов стратегического планирования Московской области выносятся на общественное обсуждение с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

Замечания и предложения, поступившие в ходе общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования Московской области, рассматриваются исполнительным органом государственной власти Московской области, ответственным за разработку соответствующего документа стратегического планирования.

Форма, порядок и сроки общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования Московской области, а также порядок рассмотрения замечаний и предложений,

поступивших в ходе общественного обсуждения, определяются Правительством Московской области в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Московской области.

В целях обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях документов стратегического планирования Московской области их проекты подлежат размещению на Интернет-портале Правительства Московской области в порядке, установленном Правительством Московской области.

Документы стратегического планирования Московской области подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Органы местного самоуправления муниципальных образований Московской области участвуют в разработке и реализации документов стратегического планирования Московской области в соответствии с названным Федеральным законом.

Правительство Московской области в сфере стратегического планирования:

- 1) участвует в обеспечении реализации единой государственной политики в сфере стратегического планирования, организует разработку проектов нормативных правовых актов в указанной сфере и осуществляет методическое обеспечение стратегического планирования в Московской области;
- 2) определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, находящихся в его ведении, и утверждает (одобряет) такие документы;

3) определяет порядок методического обеспечения стратегического планирования в Московской области;

4) определяет последовательность разработки и взаимоувязку документов стратегического планирования Московской области и содержащихся в них показателей, а также порядок формирования системы целевых показателей исходя из приоритетов социально-экономического развития Московской области для разработки документов стратегического планирования;

5) определяет цели, задачи и показатели деятельности органов исполнительной власти Московской области;

6) обеспечивает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования Московской области;

7) осуществляет мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в его ведении;

8) определяет порядок подготовки отчетов (докладов) о реализации документов стратегического планирования Московской области;

9) осуществляет контроль за соблюдением нормативных и методических требований к документам стратегического планирования Московской области, включая требования к последовательности и порядку их разработки и корректировки;

10) осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами Московской области.

Вопросы пространственного стратегического планирования находятся во взаимосвязи с вопросами градостроительства и архитектуры. Прави-

<sup>11</sup> Данная сфера отношений регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, прежде всего Федеральными законами № 414-ФЗ, от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», указами Президента Российской Федерации, Уставом и законами Московской области, Законами № 230/2005-ОЗ «О Правительстве Московской области», № 36/2007-ОЗ «О Генеральном плане развития Московской области», № 20/2015-ОЗ «О стратегическом планировании социально-экономического развития Московской области», актами Губернатора Московской области.

тельство Московской области в сфере архитектуры и градостроительства:

1) согласовывает проекты схем территориального планирования Российской Федерации в случаях и порядке, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;

2) утверждает документы территориального планирования Московской области;

3) устанавливает порядок деятельности комиссий, создаваемых в целях определения при подготовке проекта генерального плана городского округа границ населенных пунктов, образуемых из лесных поселков или военных городков, а также определения местоположения границ земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, на которые возникли права граждан и юридических лиц, в целях их перевода из земель лесного фонда в земли населенных пунктов;

4) утверждает предложения комиссии, создаваемой в целях определения при подготовке проекта генерального плана городского округа границ населенных пунктов, образуемых из лесных поселков или военных городков, а также определения местоположения границ земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, на которые возникли права граждан и юридических лиц, в целях их перевода из земель лесного фонда в земли населенных пунктов, предусмотренные частью 22 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

5) принимает решение о подготовке схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации;

6) утверждает схему территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации<sup>12</sup>;

7) принимает решение об утверждении перечня нормативов градостроительного проектирования Московской области и утверждает областные нормативы градостроительного проектирования;

8) согласовывает генеральные планы городских округов Московской области в порядке, установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации;

9) определяет порядок выдачи разрешений на строительство на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов или для которых не устанавливаются градостроительные регламенты в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации;

10) устанавливает методику определения начальной цены предмета аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории;

11) организует разработку и реализацию Генерального плана развития Московской области;

12) утверждает перечни объектов капитального строительства, финансируемых за счет средств бюджета Московской области на государственные капитальные вложения в соответствующем финансовом году;

13) определяет порядок и случаи проведения проверки сметной стоимости работ по эксплуатации, текущему ремонту зданий, строений, сооружений, в том числе линейных объектов, работ по благоустройству территорий муниципальных образований Московской области, финансирование

которых осуществляется с привлечением средств бюджета Московской области;

14) решает вопросы о строительстве объектов, имеющих областное или межмуниципальное значение;

15) осуществляет в сфере архитектуры и градостроительства иные полномочия, установленные федеральными законами, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

12. Правительство Московской области предлагает органу местного самоуправления, должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, настоящему Уставу, законам и иным нормативным правовым актам Московской области, а также вправе обратиться в суд.

Данное полномочие установлено Федеральным законом № 414-ФЗ (пункт 12 статьи 33).

13. Правительство Московской области осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, комментируемым Уставом, законами Московской области, прежде всего Законом Московской области № 230/2005-ОЗ «О Правительстве Московской области», соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, а также установленные нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, предусматривающими передачу осу-

ществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти.

В частности, Правительство Московской области осуществляет следующие полномочия:

1) образует координационные и совещательные органы, а также иные органы при Правительстве Московской области, вправе оставлять в своем ведении государственные унитарные предприятия Московской области и государственные учреждения Московской области;

2) участвует в согласовании предложений об установлении и (или) изменении границ создаваемого (преобразуемого), реорганизуемого закрытого административно-территориального образования на территории Московской области;

3) принимает решения по организации и осуществлению на межмуниципальном и областном уровне мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории Московской области, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, определяет перечень организаций, обеспечивающих выполнение мероприятий регионального уровня по гражданской обороне;

4) принимает решение о создании мобилизационного органа в зависимости от объема мобилизационных заданий (заказов) или задач по проведению мероприятий по переводу экономики Московской области на работу в условиях

<sup>12</sup> За исключением схемы территориального планирования города федерального значения Москвы и Московской области.

военного времени и обеспечения условий работникам созданных мобилизационных органов, координации и контроля за проведением органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и организациями, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения, мероприятий по мобилизационной подготовке, а также осуществления методического обеспечения этих мероприятий;

5) в случае необходимости обращается с просьбами о заимствовании материальных ценностей из государственного резерва;

6) согласовывает предусмотренные законодательством Российской Федерации документы по вопросам хранения, перевозки и уничтожения химического оружия на территории Московской области;

7) организует оказание содействия военным комиссариатам в их мобилизационной работе в мирное время и при объявлении мобилизации;

8) организует в пределах своей компетенции обеспечение исполнения законодательства в области обороны;

9) принимает меры по организации производства и распространения социальной рекламы для нужд Московской области;

10) обеспечивает размещение государственных заказов на производство и распространение социальной рекламы в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Московской области;

11) устанавливает в соответствии с федеральным законом предельные сроки, на которые могут заключаться договоры на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, в зависимости

от типов и видов рекламных конструкций и применяемых технологий демонстрации рекламы;

12) организует защиту информационных ресурсов Московской области;

13) организует деятельность многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

14) реализует полномочия, отнесенные к полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»;

15) организует учреждение печатных средств массовой информации и сетевого издания для обнародования (официального опубликования) правовых актов Губернатора Московской области, Правительства Московской области, иной официальной информации;

16) принимает решение о создании, реорганизации, ликвидации и содержании государственных архивов Московской области;

17) участвует в разработке и реализации мероприятий по обеспечению сохранности государственной тайны;

18) организует проведение антикоррупционной экспертизы постановлений Правительства Московской области и их проектов, утверждает государственные программы Московской области, планы мероприятий по повышению эффективности противодействия коррупции, осуществляет в пределах своих полномочий иные меры по противодействию коррупции;

19) принимает решения о создании административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами Московской области;

20) организует проведение мониторинга правоприменения исполнительными органами государственной власти Московской области;

21) организует разработку и обеспечивает реализацию перечня региональных мероприятий, направленных на обеспечение информационной безопасности детей, производство информационной продукции для детей и оборот информационной продукции;

22) обеспечивает реализацию и (или) принимает меры по государственному регулированию производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, предусмотренные федеральным законодательством и отнесенные к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также предусмотренные законодательством Московской области;

23) вправе принимать меры, предусмотренные федеральным законодательством в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов;

24) определяет на территории Московской области момент наступления сезона, используемого для исчисления гарантийных сроков службы сезонных товаров (обуви, одежды и других);

25) осуществляет полномочия в области государственного регулирования торговой деятельности на территории Московской области;

26) осуществляет на территории Московской области полномочия, связанные с организаци-

ей розничных рынков, организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках;

27) заключает от имени Московской области с федеральными исполнительными органами государственной власти соглашения (договоры) об использовании результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат Российской Федерации;

28) осуществляет правовое регулирование по вопросам, отнесенным федеральным законодательством и законодательством Московской области к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением вопросов, отнесенных федеральным законодательством и законами Московской области к полномочиям Московской областной Думы;

29) организует транспортировку умерших в морг, включая погрузо-разгрузочные работы, с мест обнаружения или происшествия для производства судебно-медицинской экспертизы;

30) принимает решение о создании унитарной некоммерческой организации в организационно-правовой форме фонда «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства Московской области»;

31) заключает договоры (соглашения), выступает истцом и ответчиком в судах в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Московской области;

32) согласовывает отнесение городского округа, находящегося на территории Московской области, к ценовой зоне теплоснабжения;

33) организует создание условий для организации проведения независимой оценки качества

условий оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами, включая координацию деятельности центральных исполнительных органов государственной власти Московской области и органов местного самоуправления по организации работы по проведению независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и устранению недостатков, выявленных по результатам такой оценки;

34) обеспечивает реализацию на территории Московской области единой государственной политики в сфере государственного контроля (надзора), в том числе в области обеспечения прав граждан, организаций при осуществлении регионального государственного контроля (надзора);

35) наделяет центральные исполнительные органы государственной власти Московской области полномочиями по осуществлению регионального государственного контроля (надзора),

устанавливает их организационную структуру, полномочия, функции, порядок их деятельности и определяет перечень должностных лиц указанных центральных исполнительных органов государственной власти Московской области и их полномочий;

36) утверждает ключевые показатели вида регионального государственного контроля (надзора) и их целевые значения, индикативные показатели для видов регионального государственного контроля (надзора);

37) утверждает положения о видах регионального государственного контроля (надзора);

38) утверждает перечни индикаторов риска нарушения обязательных требований для видов регионального контроля (надзора);

39) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, Уставом Московской области, законами Московской области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

## Статья 48. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Центральные исполнительные органы Московской области, образуются, реорганизуются и упраздняются Губернатором Московской области в соответствии со структурой исполнительных органов Московской области, определенной Губернатором Московской области.

2. Министерство Московской области – центральный исполнительный орган Московской области, проводящий государственную политику и осуществляющий отраслевое или межотраслевое управление в наиболее важных установленных отраслях и сферах деятельности, а также координирующий деятельность иных центральных исполнительных органов Московской области, государственных органов Московской области и государственных учреждений Московской области.

3. Комитет Московской области – центральный исполнительный орган Московской области, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики, межотраслевое управление, координацию и функциональное регулирование в определенной сфере деятельности.

4. Главное управление Московской области – центральный исполнительный орган Московской области, проводящий государственную политику и осуществляющий отраслевое управление в установленной сфере деятельности.

5. В структуре исполнительных органов Московской области обязательно предусматривается финансовый орган Московской области – центральный исполнительный орган Московской области, осуществляющий составление и организацию исполнения бюджета Московской области, а также иные бюджетные полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

6. Центральные исполнительные органы Московской области действуют на основании Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, настоящего Устава, законов Московской области, постановлений Губернатора Московской области, постановлений Правительства Московской области, а также положений о них.

7. Центральные исполнительные органы Московской области по вопросам, находящимся в их ведении, принимают распоряжения, имеющие нормативный характер.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 48

1. Комментируемый Устав относит образование, реорганизацию и упразднение центральных исполнительных органов Московской области к компетенции Губернатора Московской области. В ходе реализации данного полномочия Губернатор руководствуется структурой исполнительных органов Московской области, нормативно определенной им же в постановлении Губернатора Московской области от 14 сентября

2023 года № 281-ПГ «О системе и структуре исполнительных органов Московской области».

Вместе с тем очевидно, что преобразования центральных исполнительных органов связаны с общегосударственными реформами, прежде всего, административной реформой.

Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению

административной реформы в 2003–2004 годах» были начаты преобразования по приоритетным направлениям административной реформы, в число которых вошло завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также оптимизация деятельности органов исполнительной власти всех уровней. Затем последовали новые этапы реформирования.

Система и структура органов исполнительной власти должны были обеспечить специализацию органов исполнительной власти. В ходе административной реформы были оставлены только три организационно-правовые формы федеральных исполнительных органов: федеральное министерство, федеральная служба и федеральное агентство. В основу реформы положен функциональный принцип построения, то есть организационно-правовая форма органа исполнительной власти зависела от тех функций, которые орган реализует. Данный подход, как и тройственная система деления исполнительных органов, стали основой построения системы и структуры исполнительных органов Московской области. Разумеется, с учетом регионального уровня данных органов, их статуса и компетенции. В области были образованы три вида центральных исполнительных органов: министерства, комитеты и главные управления.

2. Министерство Московской области, как это определено в правовой и управленческой науке, представляет собой центральный исполнительный орган. В Московской области он проводит государственную политику и одновременно осуществляет отраслевое или межотраслевое управ-

ление в наиболее важных отраслях (сферах) деятельности, а также координирует деятельность иных центральных исполнительных органов Московской области, государственных органов Московской области и государственных учреждений Московской области.

В Московской области образованы и функционируют следующие Министерства:

Министерство благоустройства Московской области;

Министерство государственного управления, информационных технологий и связи Московской области;

Министерство здравоохранения Московской области;

Министерство имущественных отношений Московской области;

Министерство инвестиций, промышленности и науки Московской области;

Министерство культуры и туризма Московской области;

Министерство жилищно-коммунального хозяйства Московской области;

Министерство жилищной политики Московской области;

Министерство образования Московской области;

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Московской области;

Министерство социального развития Московской области;

Министерство строительного комплекса Московской области;

Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области;

Министерство физической культуры и спорта Московской области;

Министерство экологии и природопользования Московской области;

Министерство экономики и финансов Московской области;

Министерство энергетики Московской области;

Министерство территориальной политики Московской области;

Министерство информационных и социальных коммуникаций Московской области.

3. В систему исполнительных органов государственной власти Московской области входят комитеты – центральные исполнительные органы специальной компетенции, осуществляющие функции по выработке и реализации государственной политики, межотраслевое управление, координацию и функциональное регулирование в порученной сфере деятельности.

В число комитетов Московской области входят:

Комитет лесного хозяйства Московской области;

Комитет по конкурентной политике Московской области;

Комитет по ценам и тарифам Московской области;

Комитет по архитектуре и градостроительству Московской области.

4. В Московской области функционируют главные управления. Данные центральные исполнительные органы Московской области проводят государственную политику и осуществляют отраслевое управление в установленной сфере деятельности.

В перечень главных управлений Московской области включены:

Главное управление записи актов гражданского состояния Московской области;

Главное управление культурного наследия Московской области;

Главное управление по обеспечению деятельности мировых судей Московской области;

Главное контрольное управление Московской области;

Главное управление регионального государственного жилищного надзора и содержания территорий Московской области;

Главное управление государственного строительного надзора Московской области;

Главное управление региональной безопасности Московской области;

Главное управление гражданской защиты Московской области.

5. В структуре исполнительных органов Московской области обязательно предусматривается финансовый орган Московской области – центральный исполнительный орган Московской области. Финансовым органом Московской области является Министерство экономики и финансов Московской области. Данный орган осуществляет бюджетные полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами и законами Московской области.

Соответствующая норма Устава предопределена требованиями статьи 34 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Согласно названному Федеральному закону финансовый орган субъекта Российской Федерации является обязательным исполнительным органом субъекта Российской Федерации, формируется в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и осуществляет составление и организацию исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, а также



иные бюджетные полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Финансовый орган субъекта Российской Федерации взаимодействует с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. При этом руководитель такого финансового органа назначается на должность из числа лиц, отвечающих квалификационным требованиям, установленным Правительством Российской Федерации. Проведение проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа субъекта Российской Федерации квалификационным требованиям осуществляется с участием уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в целом исполнительные органы государственной власти обеспечивают составление проекта бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов, разрабатывают и утверждают методики распределения и (или) порядки предоставления межбюджетных трансфертов, если иное не предусмотрено данным Кодексом, обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, обеспечивают управление государственным долгом, осуществляют иные полномочия.

Финансовые органы составляют проект соответствующего бюджета (проект бюджета и среднесрочного финансового плана), представляют его с необходимыми документами и материалами для внесения в законодательный (представительный) орган, организуют исполнение бюджета, устанавливают порядок составления бюджетной отчетности, осуществляют иные бюджетные полномочия. Финансовые органы ежемесячно составляют и представляют отчет о кассовом исполнении бюджета в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации финансовый орган Московской области выступает от имени казны Московской области, в том числе в судебных процессах о возмещении вреда, причиненного гражданам и организациям действиями или решениями органов государственной власти Московской области.

6. Центральные исполнительные органы Московской области, подобно Губернатору и Правительству Московской области, действуют на основании Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, комментируемого Устава, законов Московской области, а также на основании постановлений Губернатора Московской области и постановлений Правительства Московской области. О центральных исполнительных органах Московской области приняты положения, на основании которых данные органы функционируют.

7. Центральные исполнительные органы Московской области также обладают нормотворче-

скими функциями. По вопросам, находящимся в их ведении, они принимают распоряжения, имеющие нормативный характер. В качестве примера можно привести Распоряжение Министерства образования Московской области от 10 февраля 2023 года № Р-155 «Об утверждении Административного регламента предоставления органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области государственной услуги «Выдача решения о выплате (отказе в выплате) компенсации платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в организациях Московской области, осуществляющих образовательную деятельность»; Распоряжение

Комитета по конкурентной политике Московской области от 1 декабря 2022 года № 29-01-08-42/22 «Об утверждении карты комплаенс-рисков и плана мероприятий по снижению рисков нарушения антимонопольного законодательства в Комитете по конкурентной политике Московской области на 2023 год»; Распоряжение Главного управления гражданской защиты Московской области от 21 февраля 2023 года № РВ-7/37-04 «Об утверждении Методики расчета значений целевых показателей государственной программы Московской области «Безопасность Подмосковья» на 2023–2027 годы и Методики определения результатов выполнения мероприятий государственной программы Московской области «Безопасность Подмосковья» на 2023–2027 годы».

## Статья 49. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ РУКОВОДСТВА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Общее руководство деятельностью центральных исполнительных органов Московской области осуществляется Губернатором Московской области и Правительством Московской области в соответствии со структурой исполнительных органов Московской области.

2. Губернатор Московской области в соответствии со структурой исполнительных органов Московской области руководит деятельностью центральных исполнительных органов Московской области, обеспечивающих реализацию его полномочий.

3. По представлению первого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области Губернатор Московской области осуществляет следующие полномочия в отношении центральных исполнительных органов Московской области, указанных в части 2 настоящей статьи:

- 1) формирует центральные исполнительные органы Московской области;
- 2) утверждает положения о центральных исполнительных органах Московской области;
- 3) устанавливает штатную численность центральных исполнительных органов Московской области.

4. Правительство Московской области в соответствии с постановлениями, распоряжениями и поручениями Губернатора Московской области координирует деятельность центральных исполнительных органов Московской области, указанных в части 2 настоящей статьи.

5. Правительство Московской области осуществляет общее руководство деятельностью центральных исполнительных органов Московской области, за исключением центральных исполнительных органов Московской области, указанных в части 2 настоящей статьи.

6. Правительство Московской области осуществляет следующие полномочия в отношении центральных исполнительных органов Московской области, общее руководство деятельностью которых оно осуществляет:

- 1) формирует центральные исполнительные органы Московской области;
- 2) утверждает положения о центральных исполнительных органах Московской области;
- 3) устанавливает штатную численность центральных исполнительных органов Московской области.

7. Наименования должностей руководителей центральных исполнительных органов Московской области и их заместителей определяются Губернатором Московской области или Правительством Московской области в соответствии с законодательством Московской области и со структурой исполнительных органов Московской области, утвержденной Губернатором Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 49

1. В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» высшее должностное

лицо субъекта Российской Федерации осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте Российской Федерации и определяет структуру органов исполнительной власти субъекта Россий-

ской Федерации (часть 1 статьи 20). Таким лицом в Московской области является Губернатор Московской области.

Его статус предполагает общее руководство деятельностью центральных исполнительных органов Московской области. Разумеется, такое руководство осуществляется наряду с Правительством Московской области и в соответствии со структурой исполнительных органов Московской области. Однако необходимо учитывать, что Правительство подчиняется Губернатору, а структуру исполнительных органов Московской области определяет также Губернатор Московской области.

2. Губернатор Московской области руководит деятельностью центральных исполнительных органов Московской области, обеспечивающих реализацию его полномочий. Соответствующие органы прямо выделены в соответствии со структурой исполнительных органов Московской области, определенной Губернатором Московской области. Они напрямую подчинены Губернатору Московской области.

К исполнительным органам прямого подчинения Губернатора Московской области отнесены следующие органы:

Комитет по архитектуре и градостроительству Московской области;

Главное контрольное управление Московской области;

Главное управление регионального государственного жилищного надзора и содержания территорий Московской области;

Главное управление государственного строительного надзора Московской области;

Главное управление региональной безопасности Московской области;

Главное управление гражданской защиты Московской области.

3. Губернатор Московской области в отношении центральных исполнительных органов Московской области, обеспечивающих реализацию его полномочий, по представлению первого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области осуществляет комплекс полномочий, прежде всего:

– формирует центральные исполнительные органы Московской области;

– утверждает положения о центральных исполнительных органах Московской области;

– устанавливает штатную численность центральных исполнительных органов Московской области.

На основании федерального законодательства и законодательства Московской области Губернатор Московской области непосредственно руководит деятельностью отдельных центральных исполнительных органов Московской области, указанных в постановлении Губернатора Московской области от 14 сентября 2023 года № 281-ПГ «О системе и структуре исполнительных органов Московской области». Кроме того, он дает исполнительным органам Московской области обязательные поручения, осуществляет оценку их деятельности, проводит межведомственные совещания и реализует иные полномочия.

4. Правительство Московской области не обладает полнотой общей компетенции в отношении центральных исполнительных органов Московской области, деятельностью которых руководит непосредственно Губернатор Московской области. Оно не вправе формировать соответствующие органы, утверждать положения

о таких органах, устанавливая их штатную численность, непосредственно руководить их деятельностью. Как высший исполнительный орган Правительство координирует деятельность центральных исполнительных органов Московской области. В процессе осуществления указанной координации Правительство Московской области руководствуется постановлениями, распоряжениями и поручениями Губернатора Московской области.

5. Правительство Московской области как высший исполнительный орган Московской области осуществляет общее руководство деятельностью центральных исполнительных органов Московской области, за исключением центральных исполнительных органов Московской области, деятельностью которых в соответствии с постановлением Губернатора Московской области от 14 сентября 2023 года № 281-ПГ «О системе и структуре исполнительных органов Московской области» руководит Губернатор Московской области.

6. В соответствии с комментируемым Уставом и иными правовыми актами Московской области Правительство Московской области осуществляет следующие полномочия в отношении центральных исполнительных органов Московской области, общее руководство деятельностью которых оно осуществляет:

- возглавляет систему исполнительных органов государственной власти Московской области;
- формирует центральные исполнительные органы государственной власти Московской области в соответствии с системой исполнительных органов государственной власти Московской области и структурой исполнительных органов го-

сударственной власти Московской области, определяемой Губернатором Московской области,

- утверждает положения о центральных исполнительных органах Московской области, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами Московской области;

– устанавливает штатную численность центральных исполнительных органов Московской области, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами Московской области.

– утверждает административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, в осуществлении которых принимают участие два и более центральных исполнительных органа государственной власти Московской области, государственных органа Московской области;

– устанавливает случаи, порядок проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Московской области и определяет орган, уполномоченный на ее проведение;

– утверждает перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг, оказываемых исполнительными органами государственной власти Московской области, и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг;

– утверждает перечень государственных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти Московской области в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг.

Правительство Московской области организует исполнение центральными исполнительными органами государственной власти Московской области, образованными им государственными органами Московской области законодательства Российской Федерации и Московской области, направляет и контролирует их деятельность.

7. Очевидно, что все исполнительные органы, равно как и должности их руководителей, имеют наименования. Такие наименования должностей определяются Губернатором Московской области или Правительством Московской обла-

сти в соответствии с их компетенцией на основании законодательства Московской области, в том числе Закона Московской области № 39/2005-ОЗ «О государственной гражданской службе Московской области». При этом наименования органов и должностей предопределены структурой исполнительных органов Московской области, утвержденной Губернатором Московской области. В частности, Министерство образования Московской области возглавляет министр образования Московской области, а его заместитель называется «заместитель министра образования Московской области».

## Статья 50. АКТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Нормативные правовые акты Правительства Московской области, нормативные правовые акты центральных исполнительных органов Московской области, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в Московской области.

2. Акты Правительства Московской области, акты центральных исполнительных органов Московской области не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, настоящему Уставу и законам Московской области.

3. Нормативные правовые акты Правительства Московской области, центральных исполнительных органов Московской области подлежат официальному опубликованию и размещению на официальных сайтах указанных органов в соответствии с законодательством Московской области.

4. Официальным опубликованием нормативного правового акта Правительства Московской области, центрального исполнительного органа Московской области считается первая публикация его полного текста на «Интернет-портале Правительства Московской области» ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)) либо на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

5. Нормативные правовые акты Правительства Московской области, центральных исполнительных органов Московской области вступают в силу в порядке, установленном законом Московской области.

6. Нормативные правовые акты центральных исполнительных органов Московской области подлежат государственной регистрации в соответствии с законом Московской области и иными нормативными правовыми актами Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 50

Настоящей статьей устанавливаются общие принципы издания и обнародования правовых актов Правительства Московской области и иных органов исполнительной власти Московской области.

Правительство Московской области является высшим исполнительным коллегиальным органом власти и реализует свои полномочия непосредственно либо через подведомственные ему органы исполнительной власти Московской области. При этом основным функциональным

инструментом Правительства Московской области является издание нормативных правовых актов в форме постановлений Правительства Московской области, коллегиальный порядок принятия которых не только отражает коллегиальность Правительства Московской области, но и является важной гарантией равновесия управленческой системы Подмоскovie, взвешенности принимаемых в ее рамках решений.

Кроме того, Уставом Московской области предусмотрена возможность принятия норматив-

ных актов центральных исполнительных органов Московской области.

Если нормотворческие полномочия Правительства Московской области достаточно широки, то самостоятельные нормотворческие полномочия центральных исполнительных органов Московской области носят ограниченный характер. Эти органы принимают акты, уточняющие и конкретизирующие регулирование, установленное актами, имеющими более высокую юридическую силу, в том числе нормативными актами Правительства Московской области.

Частью 1 комментируемой статьи Устава предусмотрена обязательность нормативных правовых актов Правительства Московской области и центральных исполнительных органов Московской области на всей территории Московской области. Данным уставным положением определены пределы действия указанных актов в пространстве, а именно на всей территории Московской области, а также подчеркивается их обязательный характер.

Часть 2 комментируемой статьи устанавливает, что акты Правительства Московской области и акты центральных исполнительных органов Московской области должны соответствовать Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, Уставу и законам Московской области.

<sup>1</sup> URL: [www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)

<sup>2</sup> URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

Частями 3 и 4 комментируемой статьи закрепляется обязательность опубликования нормативных правовых актов Правительства Московской области и центральных исполнительных органов Московской области. Данное установление направлено на реализацию конституционного предписания, закрепленного в части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

При этом в качестве источника официального опубликования, определенного в качестве места первого опубликования для нормативных актов Правительства Московской области и центральных исполнительных органов Московской области, – определены Интернет-портал Правительства Московской области<sup>1</sup> либо «Официальный интернет-портал правовой информации»<sup>2</sup>. Именно с публикацией на указанных ресурсах связан момент исчисления сроков вступления в силу данных актов. Также, наряду с указанными ресурсами, официальным опубликованием признается обнародование указанных актов на официальных сайтах указанных органов в соответствии с законодательством Московской области.

Порядок вступления в силу нормативных правовых актов Правительства Московской области и центральных исполнительных органов Московской области, в соответствии с указанием части 5 комментируемой статьи, регулируется законом Московской области. Этот порядок закреплен в

статье 33 Закона Московской области № 230/2005-ОЗ «О Правительстве Московской области» и статье 5 Закона Московской области № 70/2023-ОЗ «О нормативных правовых актах центральных исполнительных органов Московской области».

Частью 6 комментируемой статьи устанавливается обязательность регистрации нормативных правовых актов центральных исполнительных органов Московской области в соответствии с законом Московской области и иными норматив-

ными правовыми актами Московской области. Порядок регистрации нормативных правовых актов центральных исполнительных органов Московской области урегулирован Законом Московской области № 70/2023-ОЗ «О нормативных правовых актах центральных исполнительных органов Московской области». Данная регистрация носит учетный характер, являясь дополнительным инструментом мониторинга региональной правовой системы.

## Глава 8. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

### Статья 51. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Помимо органов государственной власти Московской области настоящим Уставом, законами Московской области могут создаваться иные государственные органы Московской области, учреждаться государственные должности Московской области.

2. Правовое положение, порядок формирования, задачи и полномочия государственных органов Московской области и их должностных лиц, гарантии их деятельности определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними законами Московской области.

3. Губернатор Московской области, Правительство Московской области для реализации отдельных функций государственного управления Московской областью, обеспечения своей деятельности, деятельности иных исполнительных органов Московской области вправе формировать в соответствии с настоящим Уставом, законами Московской области государственные органы Московской области, не входящие в систему исполнительных органов Московской области.

Губернатор Московской области, Правительство Московской области вправе возложить исполнение отдельных полномочий центрального исполнительного органа Московской области, уполномоченного на проведение государственной политики Московской области в определенной сфере, на государственный орган Московской области, руководство деятельностью которого осуществляется Губернатором Московской области или Правительством Московской области.

#### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 51

В ранее действовавшем Уставе Московской области № 55/96-ОЗ регламентация статуса и деятельности государственных органов не выделялась в отдельную статью.

Однако в связи с вступлением с 1 июня 2022 года в силу главы 5 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» потребовались корреспондирующие изменения в Уставе Московской области.

Федеральным законодательством предусматривается возможность учреждения, наряду с органами государственной власти, государственных органов субъекта Российской Федерации.

Предоставленная федеральным законодателем возможность была реализована в рассматриваемой статье, в которой предусмотрена возможность создания государственных органов и учреждения государственных должностей Московской области.

При этом законодатель в части 1 статьи 51 разграничивает понятия «орган государственной власти» и «государственный орган».

Аналогично в части 3 комментируемой статьи Устава законодатель разграничивает понятия «центральный исполнительный орган государственной власти» и «государственный орган», указывая на то, что государственные органы не входят и не могут входить в систему исполнительных органов Московской области.

Отдельные полномочия центрального исполнительного органа Московской области, уполномоченного на проведение государственной политики Московской области в определенной сфере, могут быть возложены на государственный орган Московской области. То есть государственный орган Московской области, в случае такого назначения, начинает приобретать признаки исполнительного органа Московской области.

Однако необходимо обратить внимание, что возможность такого назначения полномочиями установлена только для государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляется Губернатором Московской области или Правительством Московской области.

Так, например, Администрация Губернатора Московской области, будучи государственным органом Московской области, руководство деятельностью

которого осуществляется Губернатором Московской области, осуществляет полномочия уполномоченного органа в сфере организации государственной гражданской службы Московской области и муниципальной службы в Московской области.

Государственные органы Московской области могут обеспечивать деятельность органов государственной власти Московской области и государственных должностных лиц Московской области (статьи 52, 53 Устава) или иметь собственную компетенцию (статьи 54, 55 Устава).

Государственными органами Московской области с собственной компетенцией являются:

Контрольно-счетная палата Московской области;  
Избирательная комиссия Московской области;  
Уполномоченный по правам человека в Московской области и его Аппарат;

Уполномоченный по правам ребенка в Московской области;

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Московской области и его Аппарат.

Каждый государственный орган Московской области действует на основании положений закона или иного нормативного правового акта Московской области, определяющих основные задачи и функции данного государственного органа, его права и обязанности, структуру органа и статус его руководителя.

## Статья 52. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГУБЕРНАТОРА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ, ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Администрация Губернатора Московской области является государственным органом Московской области, обеспечивающим реализацию полномочий Губернатора Московской области и полномочий Правительства Московской области и осуществляющим контроль за исполнением решений Губернатора Московской области и Правительства Московской области.

Администрация Губернатора Московской области осуществляет организационное, правовое, информационное, кадровое и финансовое обеспечение деятельности Губернатора Московской области и Правительства Московской области.

Администрация Губернатора Московской области обладает правами юридического лица в соответствии с положением о ней, утверждаемым Губернатором Московской области.

2. Управление делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области является государственным органом Московской области, осуществляющим обеспечение деятельности Губернатора Московской области, первого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области, Вице-губернатора Московской области – руководителя Администрации Губернатора Московской области, Вице-губернаторов Московской области, первых заместителей и заместителей Председателя Правительства Московской области, первых заместителей Председателя Правительства Московской области – министров Московской области, заместителей Председателя Правительства Московской области – министров Московской области, заместителей Председателя Правительства Московской области – руководителей главных управлений Московской области, постоянного представителя Губернатора Московской области в Московской областной Думе, Уполномоченного по правам ребенка в Московской области, Управляющего делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области, Правительства Московской области, Администрации Губернатора Московской области.

Управление делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области обладает правами юридического лица в соответствии с положением о нем, утверждаемым Правительством Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 52

В статье 52 Устава прямо поименованы государственные органы Московской области, обеспечивающие деятельность Губернатора Московской области, Правительства Московской области:

1. Администрация Губернатора Московской области.

Функции нынешней Администрации Губернатора исполнялись с 2000 года Аппаратом Правительства Московской области (до этого – Аппарат Администрации Московской области) в соответствии с постановлением Губернатора Московской области от 22 мая 2000 года № 198-ПГ «Об утверждении Положения об Аппарате Правительства

Московской области». При этом самостоятельным юридическим лицом Аппарат Правительства Московской области не являлся.

В мае 2012 года была создана Администрация Губернатора Московской области (Постановление Губернатора Московской области от 18 мая 2012 года № 126-ПГ «Об Администрации Губернатора Московской области»), которая являлась государственным органом, и на нее были возложены обязанности по обеспечению деятельности Губернатора Московской области, Вице-губернатора Московской области и осуществлению контроля за выполнением решений и поручений Губернатора Московской области и Вице-губернатора Московской области.

При этом часть полномочий по обеспечению деятельности Губернатора Московской области так и осталась в Аппарате Правительства Московской области (например, в части мобилизационной работы, защиты государственной тайны).

В современном виде Администрация Губернатора существует с ноября 2012 года, когда было принято решение об объединении Администрации Губернатора Московской области и Аппарата Правительства Московской области (постановление Губернатора Московской области от 23 ноября 2012 года № 349-ПГ «Об Администрации Губернатора Московской области», распоряжение Губернатора Московской области от 23 ноября 2012 года № 544-РГ «О некоторых вопросах реорганизации Правительства Московской области»).

Данный государственный орган призван осуществлять организационное, правовое, информационное, кадровое и финансовое обеспечение деятельности Губернатора Московской области и Правительства Московской области.

Для этих целей в составе Администрации Губернатора Московской области создан ряд самостоятельных структурных подразделений в форме управлений или отделов.

Так, например, Правовое управление Губернатора Московской области ответственно за правовое обеспечение деятельности Губернатора Московской области и Правительства Московской области.

Управление кадров Губернатора и Правительства Московской области призвано организовывать кадровое обеспечение деятельности Губернатора Московской области и Правительства Московской области.

В то же время организационное обеспечение деятельности Губернатора Московской области и Правительства Московской области распределено между управлением по организации заседаний Правительства Московской области, организационным управлением и управлением протокола.

Администрация Губернатора Московской области действует на основе Положения об Администрации Губернатора Московской области, утвержденного постановлением Губернатора Московской области от 23 ноября 2012 года № 349-ПГ.

2. Управление делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области.

Для данного государственного органа в Уставе Московской области предусмотрено более широко сформулированное полномочие по осуществлению обеспечения деятельности Губернатора Московской области, первого Вице-губернатора Московской области – Председателя Правительства Московской области, Вице-губернатора Московской области – руководителя Администрации Губернатора Московской области, Вице-губер-

наторов Московской области, первых заместителей и заместителей Председателя Правительства Московской области, первых заместителей Председателя Правительства Московской области – министров Московской области, заместителей Председателя Правительства Московской области – министров Московской области, заместителей Председателя Правительства Московской области – руководителей главных управлений Московской области, постоянного представителя Губернатора Московской области в Московской областной Думе, Уполномоченного по правам ребенка в Московской области, Управляющего делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области, Правительства Московской области, Администрации Губернатора Московской области.

Руководствуясь пунктом 10 Положения об Управлении делами Губернатора Московской

области и Правительства Московской области, утвержденного постановлением Правительства Московской области от 8 ноября 2013 года № 927/48, можно проанализировать содержание данного полномочия.

Так, например, к задачам Управления делами Губернатора Московской области и Правительства Московской области в рамках полномочия по осуществлению обеспечения деятельности относятся:

материально-техническое и транспортное обеспечение деятельности должностных лиц;

реализация мер государственной защиты Губернатора Московской области за счет средств бюджета Московской области;

социально-бытовое, медицинское, санаторно-курортное обеспечение должностных лиц;

финансовое, материально-техническое и иное обеспечение мероприятий, проводимых с участием должностных лиц.

### Статья 53. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ, УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ, УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Для обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области создается государственный орган Московской области с правами юридического лица – Уполномоченный по правам человека в Московской области и его аппарат.

Государственный орган Московской области, указанный в абзаце первом настоящей части, осуществляет юридическое, организационное, аналитическое, информационно-справочное, материально-техническое и иное обеспечение деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области.

2. Организационное, правовое, аналитическое, информационное, документационное, финансовое обеспечение деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Московской области осуществляется Администрацией Губернатора Московской области.

Материально-техническое обеспечение деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Московской области осуществляется государственным органом Московской области, уполномоченным Правительством Московской области.

3. Для обеспечения деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области создается государственный орган Московской области с правами юридического лица – Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Московской области и его Аппарат.

Государственный орган Московской области, указанный в абзаце первом настоящей части, осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области.

#### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 53

1. Государственный орган Московской области «Уполномоченный по правам человека в Московской области и его аппарат» (далее – Государственный орган) образован в соответствии с Уставом Московской области и Законом Московской области № 241/2020-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области».

Государственный орган осуществляет юридическое, организационное, аналитическое, инфор-

мационно-справочное, материально-техническое и иное обеспечение деятельности Уполномоченного.

В состав Государственного органа входят Уполномоченный по правам человека в Московской области и его аппарат.

Руководство Государственным органом осуществляет Уполномоченный на основе единоначалия в соответствии с законодательством и Положением «О государственном органе Московской области «Уполномоченный по правам человека в

Московской области и его аппарат». Руководство аппаратом Уполномоченного осуществляет руководитель аппарата Уполномоченного.

Государственный орган обладает правами юридического лица, имеет самостоятельный баланс, лицевые счета, открытые в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Московской области, печать с воспроизведением герба Московской области и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки, необходимые для осуществления деятельности, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, арбитражном суде.

По вопросам деятельности Уполномоченного по правам человека Московской области и его аппарата см. также комментарий к статье 14 настоящего Устава.

2. Для обеспечения деятельности регионального детского правозащитника был создан отдел в структуре Администрации Губернатора Московской области. Такое решение на уровне региона не только повысило статус детского правозащитника, но и позволило решить целый ряд организационных, ранее неурегулированных вопросов в деятельности детского омбудсмена.

Отделом по обеспечению деятельности Уполномоченного в 2022 году было рассмотрено 2358 письменных обращений (всего с учетом телефонных консультаций – 4717). Жителей чаще всего волновали вопросы социального обеспечения, защиты жилищных прав, решение семейных конфликтов, защита прав детей в сфере образования, вопросы экологии. В сравнении со структурой обращений граждан 2009 года, граждане стали зна-

чительно чаще обращаться за помощью уполномоченного в разрешении семейных и школьных конфликтов (такая тематика обращений практически не встречалась в первые годы правозащитной деятельности). По вопросам социального обеспечения поступает много обращений. И напротив, значительно сократилось число обращений в защиту прав несовершеннолетних на жилище, особенно в части обеспечения квартирами детей-сирот.

3. Точкой отсчета формирования института Уполномоченного по защите прав предпринимателей можно считать выступление Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина на XVI Петербургском международном экономическом форуме, состоявшемся в июне 2012 года, на котором им было сказано: «Для формирования совершенной системы государственных услуг для бизнеса необходимо время. А текущие проблемы, когда предприниматель сталкивается с нарушением своих прав, бюрократическим давлением, коррупцией, административными барьерами – нужно решать уже сегодня. Именно поэтому также в контакте с бизнесом в России создаётся новый специальный институт уполномоченного по правам предпринимателей».

Институт уполномоченных по защите прав предпринимателей является дополнительной гарантией, обеспечивающей защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, а также выступает проводником в диалоге предпринимателей с государством.

Московская область по количеству субъектов малого и среднего предпринимательства в настоящее время занимает второе место в стране.

Правовой основой функционирования института уполномоченных по защите прав предпринимате-



лей в Российской Федерации является Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

Во исполнение норм федерального законодательства в 2014 году принят Закон Московской области № 1/2014-ОЗ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Московской области и о внесении изменения в Закон Московской области «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности Московской области и должности государственной гражданской службы Московской области», подробно определяющий: правовой статус, компетенцию, права, задачи, порядок рассмотрения обращений и иные вопросы деятельности Уполномоченного.

Уполномоченный назначается на должность сроком на пять лет Губернатором Московской области по согласованию с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей с учетом мнения предпринимательского сообщества Московской области.

Должность Уполномоченного является государственной должностью Московской области.

С июня 2013 года и вплоть до принятия Закона Московской области № 1/2014-ОЗ Уполномоченный осуществлял свою деятельность на общественных началах.

Постановлениями Губернатора Московской области от 26 марта 2014 года № 55-ПГ, от 15 мая 2019 года № 213-ПГ Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Московской области назначен Головнёв Владимир Александрович.

Для оказания содействия в осуществлении полномочий на территории муниципальных образований Московской области Уполномоченный вправе назначать общественных помощников (представителей) Уполномоченного и создавать общественные приемные Уполномоченного.

Распоряжением Уполномоченного от 16 июля 2014 года № 3-од утвержден Регламент работы общественных приемных Уполномоченного, в соответствии с которым общественные приемные решают следующие задачи:

- организация консультаций субъектов малого и среднего предпринимательства по вопросам защиты их прав и законных интересов;

- организация первичной экспертизы обращений; организация краткосрочных программ обучения в рамках вопросов защиты прав субъектов предпринимательской деятельности;

- распространение информации о типичных случаях нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности и способах их решения;

- формирование отчетности по обращениям для дальнейшего анализа и разработки предложений по корректировке в сфере нормативного регулирования деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства;

- подготовка материалов обращения для последующего направления Уполномоченному.

В 2022 году общественные приемные осуществляли свою деятельность в 36 городских округах Московской области, также Уполномоченным назначено 8 общественных помощников. Рассмотрено 2034 обращения.

В период с 2013 по 2022 год общественными приемными было рассмотрено 16722 обращений предпринимателей.

Для оказания консультативной, аналитической, организационной помощи Уполномоченному, подготовки предложений и рекомендаций по вопросам взаимодействия с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями по вопросу защиты прав и законных интересов предпринимателей, выявления и анализа системных проблем, приводящих к нарушению прав предпринимателей, созданы:

- Экспертный совет при Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Московской области (действует с 2014 года);

- Общественный совет при государственном органе Московской области «Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Московской области» (действует с 2018 года);

- Экспертная комиссия при Уполномоченном по нормотворчеству (действует с 2019 года);

- Экспертная комиссия при Уполномоченном по вопросам уголовного преследования предпринимателей (действует с 2019 года);

- Научно-консультативный совет «Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» в Московской области» (образован в сентябре 2021 года).

Уполномоченный осуществляет свою деятельность по следующим основным направлениям:

- защита прав и законных интересов предпринимателей;

- правовое просвещение;

- нормотворчество.

В период с 2013 по 2022 год к Уполномоченному на рассмотрение поступило 20872 обращений предпринимателей, из них:

- обращения предпринимателей непосредственно к Уполномоченному – 3729;

- обращения, поступившие на рассмотрение по поручению Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, – 421;

- обращения, поступившие в общественные приемные Уполномоченного в муниципальных образованиях Московской области – 16722.

В разные годы полностью или частично удалось восстановить от 70 до 80 процентов нарушенных прав и законных интересов предпринимателей.

При осуществлении своей деятельности Уполномоченный имеет право принимать в пределах своей компетенции меры к урегулированию споров между предпринимателями с одной стороны и государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и должностными лицами, действия которых обжалуются, – с другой.

Мероприятия по досудебному урегулированию споров с участием Уполномоченного являются организацией взаимодействия предпринимателей с органами государственной власти и местного самоуправления по вопросам совместного досудебного рассмотрения споров, вытекающих из гражданских и административных правоотношений, по жалобам, поступившим к Уполномоченному, на действия (бездействие) должностных лиц, нарушающих, по мнению заявителя, его права и законные интересы.

Задачами досудебного рассмотрения спора с участием Уполномоченного являются:

- единовременно выяснить позицию всех сторон – участников спора и вынести решение, удовлетворяющее участников спора;

рассмотреть и заключить договоренности о вариантах, способствующих восстановлению прав и (или) законных интересов предпринимателя;

реализация функций Уполномоченного о содействии в восстановлении нарушенных прав и законных интересов бизнеса.

23 сентября 2019 года состоялось подписание трехстороннего соглашения между Адвокатской палатой Московской области, Управлением Министерства юстиции по Московской области и Уполномоченным о сотрудничестве, в рамках которого был организован Центр медиации Московской области.

Решение о создании Центра было реализовано в целях правового просвещения и популяризации медиативных процедур в сфере предпринимательской деятельности и среди населения Московской области, а также в целях создания благоприятных условий для реализации альтернативной процедуры урегулирования споров с участием в качестве посредника независимого лица – медиатора (процедуры медиации).

Наиболее сложные обращения предпринимателей с жалобами на решения, действия (бездействие) правоохранительных органов, помимо изучения их Уполномоченным, исследуются адвокатами созданной в 2020 году Экспертной комиссии по вопросам уголовного преследования предпринимателей.

В соответствии с распоряжением Уполномоченного<sup>1</sup> в 2021 году создан научно-консультационный совет «Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» в Московской области» (далее – Совет), действующий на обще-

ственных началах, созданный в целях оказания консультативного, аналитического, экспертного и иного содействия Уполномоченному при рассмотрении обращений, связанных с правоохранительными органами.

Предметом деятельности Совета является содействие Уполномоченному по вопросам защиты предпринимателей от незаконного уголовного преследования.

К задачам Совета относятся:

рассмотрение обращений предпринимателей, направленных Уполномоченным в Совет;

подготовка Уполномоченному предложений, направленных на восстановление нарушенных прав и законных интересов предпринимателей;

анализ законодательства, правоприменительной практики и подготовка Уполномоченному предложений по вопросам совершенствования методики защиты прав и законных интересов предпринимателей.

Совет формируется из числа представителей общественных организаций, высших учебных заведений, адвокатов и иных лиц, имеющих необходимые познания в области защиты прав и законных интересов предпринимателей, правозащитной деятельности и практический опыт работы в указанной сфере.

Привлечение Уполномоченного в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, обусловлено его юридическим интересом, который основывается на интересе в выполнении функции по осуществлению защиты прав субъектов предпринимательской деятельности.

В своей деятельности Уполномоченный использует разные формы работы по повышению уровня правовой грамотности регионального бизнес-сообщества, включающие в себя:

подготовку информационно-аналитических и методических материалов с разъяснениями действующего законодательства и правоприменительной практики;

непрерывный мониторинг изменений законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, с последующим размещением текстов нормативных правовых актов на информационных ресурсах государственных органов и общественных объединений;

издание ежеквартального журнала «Право бизнеса»;

проведение семинаров, вебинаров, встреч и консультаций с предпринимателями.

Общее количество участников на указанных мероприятиях Уполномоченного (по состоянию на начало 2023 года) составляет более 19500 человек.

За 2021–2022 годы совместно с Адвокатской палатой Московской области, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и иными организациями Уполномоченным было проведено 53 семинара (в том числе и вебинары), совокупная аудитория которых составила 8457 участников.

Формами работы Уполномоченного по направлению деятельности «Нормотворчество» являются:

участие в процедуре оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Московской области в порядке, установленном Постановлением Правительства Московской области от 13 ноября 2012 года № 1449/40 «О введении в Московской области процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Московской области и экспертизы нормативных правовых актов Московской области»;

взаимодействие с Московской областной Думой;

подготовка предложений по правовому регулированию предпринимательской деятельности, направляемых Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и в иные государственные органы.

В 2019 году создана Экспертная комиссия по нормотворчеству при Уполномоченном, в состав которой входят 22 адвоката.

Московская область – первый регион, в котором создан и функционирует такой орган на постоянной основе, созданный при Уполномоченном.

Эксперты осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе. Члены экспертной комиссии на регулярной основе приглашаются на различные публичные мероприятия, которые организуются Уполномоченным, с возможностью выступления. Также эксперты могут размещать научные публикации в периодических изданиях Уполномоченного.

Всего экспертной комиссией было рассмотрено 227 проектов и нормативных правовых актов.

<sup>1</sup> Распоряжение Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области от 30.09.2021 № 36-Р-од «Об утверждении Положения о научно-консультативном совете «Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» в Московской области».

## Статья 54. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Избирательная комиссия Московской области является государственным органом Московской области, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Московской области в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах.

2. Правовой основой организации и деятельности Избирательной комиссии Московской области являются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, настоящий Устав, законы Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 54

1. С 1993 года организация выборов, проходивших на территории Московской области, была возложена на Московскую областную избирательную комиссию.

Согласно статье 11 Положения о выборах в Московскую областную Думу 12 декабря 1993 года, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 24 октября 1993 года № 1738, для организации и проведения выборов в Московскую областную Думу образовывались следующие избирательные комиссии:

- а) областная избирательная комиссия по выборам депутатов Московской областной Думы;
- б) окружные избирательные комиссии по выборам в Московскую областную Думу;
- в) участковые избирательные комиссии.

При этом функции областной избирательной комиссии возлагались на Московскую областную избирательную комиссию по выборам народных депутатов в Московский областной Совет народных депутатов.

Члены Московской областной избирательной комиссии осуществляли свои полномочия на непрофессиональной основе.

В 1995 году в целях совершенствования избирательной системы начались преобразования избирательных комиссий всех уровней, в том числе Московской областной избирательной комиссии. Правовой основой для формирования Избирательной комиссии Московской области являлись Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (утр. силу) и Положение об Избирательной комиссии Московской области<sup>1</sup>.

Положением было определено, что Комиссия формируется для подготовки и проведения выборов и референдумов, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации и Московской области, а также для оказания методической и организационно-технической помощи избирательным комиссиям по выборам в органы местного самоуправления. Председатель, заместитель председателя и секретарь избирательной комиссии работают в комиссии на штатной оплачиваемой основе. Правовое, организационно-методическое, документационное, информационно-аналитическое,

финансовое, издательское, материально-техническое обеспечение деятельности Комиссии осуществляют аппарат Комиссии и службы, действующие при ней.

Комиссия на постоянной основе была сформирована 5 июля 1995 года в составе 14 человек: 7 были назначены Московской областной Думой и 7 – Главой Администрации Московской области на основе предложений общественных объединений, органов местного самоуправления, собраний избирателей.

С 1995 года по 2023 год Комиссия формировалась 7 раз.

Правовой основой для формирования Комиссии в 1999 году являлись Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 124-ФЗ) (утр. силу) и Закон Московской области № 7/99-ОЗ «Об Избирательной комиссии Московской области» (утр. силу).

С принятием данных законов Комиссия стала обладать правом законодательной инициативы в Московской областной Думе по вопросам, связанным с реализацией и защитой конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти Московской области, органы местного самоуправления, по иным вопросам, связанным с избирательным законодательством Московской области.

2. При формировании Комиссии в 2003 году в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) впервые в состав Комиссии были назначены 2 члена комиссии с правом решающего голоса по предложению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Кроме того, впервые был ис-

пользован принцип, согласно которому количество государственных и муниципальных служащих не может превышать одной трети от общего числа членов Комиссии. При формировании последующих составов Комиссии в соответствии с изменениями законодательства доля государственных и муниципальных служащих не превышала 1/2 от состава Комиссии, не менее 1/2 членов Комиссии были назначены на основе поступивших предложений от политических партий.

Срок полномочий Комиссии периода 2011–2016 годов впервые составил 5 лет. В состав комиссии вошли представители политических партий «Единая Россия», «ЛДПР», «КПРФ», «Справедливая Россия», «Правое дело».

В 2013 году по инициативе Комиссии Московской областной Думы были приняты Закон Московской области № 1/2013-ОЗ «Об отзыве Губернатора Московской области» (утр. силу) и Закон Московской области № 46/2013-ОЗ «О муниципальных выборах Московской области» в новой редакции.

Действующий состав Комиссии сформирован 16 декабря 2021 года в составе 14 членов. 7 членов в состав Комиссии были назначены Губернатором Московской области, 7 – Московской областной Думой, в том числе 2 члена Комиссии – по предложению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Срок полномочий Комиссии составляет 5 лет. Окружные избирательные комиссии (далее – ОИК) могут формироваться при проведении федеральных, региональных, муниципальных выборов в случаях, предусмотренных законом.

Формирование ОИК:

2003 год – выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (основные выборы) – 11 ОИК;

<sup>1</sup> Решение Московской областной Думы от 14.06.1995 № 8/56 «Положение об Избирательной комиссии Московской области» (утр. силу) // Подмосковные известия. – 1995. – № 128 (13 июля).

2011 год – выборы депутатов Московской областной Думы (основные выборы) – 4 ОИК;

2014 год – дополнительные выборы депутатов Московской областной Думы по округам № 2 и № 12 – 2 ОИК;

2015 год – повторные выборы депутата Московской областной Думы по округу № 2 – 1 ОИК;

2022 год – дополнительные выборы депутата Московской областной Думы по округу № 2 – 1 ОИК.

В ходе проведения избирательных кампаний по выборам в органы местного самоуправления в Московской области полномочия ОИК возлагаются на территориальные избирательные комиссии.

В настоящее время формирование территориальной избирательной комиссии на территории Московской области осуществляется Комиссией на основе предложений политических партий, представительных органов муниципальных образований, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, территориальных комиссий предыдущего состава.

Не менее одной второй от общего числа членов территориальной комиссии должно быть назначено на основе поступивших предложений:

а) политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

б) политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Московской областной Думе;

в) избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Совете депутатов муниципального образования.

Решением Комиссии от 19.05.2022 № 8/69-7 исполнение полномочий, установленных Федеральным законом № 67-ФЗ, по подготовке и проведению выборов в органы местного самоуправления, местного референдума возложено на территориальные избирательные комиссии Московской области в полном объеме.

В настоящее время на территории Московской области сформирована 61 территориальная избирательная комиссия.

В их составы входит 619 членов территориальных избирательных комиссий.

В соответствии с Федеральным законом № 56-ФЗ формирование избирательных комиссий по выборам в выборные органы местного самоуправления осуществляется на основе предложений общественных объединений, собраний избирателей по месту работы, службы, учебы и жительства в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и уставами (положениями) о местном самоуправлении.

Положения Федерального закона № 124-ФЗ предусматривали, что в определенных случаях территориальные избирательные комиссии действуют в качестве избирательных комиссий муниципальных образований.

С принятием Федерального закона № 67-ФЗ правовая природа избирательных комиссий муниципальных образований была уточнена. Избирательные комиссии муниципальных образований не входят с систему органов местного самоуправления, а являются муниципальными органами, которые организуют и проводят муниципальные выборы.

С 2002 года формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется Советами депутатов муниципальных образований, которые обязаны назначить половину от общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования на основе предложений Избирательной комиссии Московской области, а при формировании избирательной комиссии поселения – на основе предложений избирательной комиссии муниципального района, территориальной избирательной комиссии.

В 2003 году впервые в Московской области была сформирована Избирательная комиссия Ленинского муниципального района со сроком полномочий 4 года.

В 2013 году количество избирательных комиссий муниципальных образований возросло до 137, в том числе 5 избирательных комиссий муниципальных образований, на которые возложены полномочия территориальных избирательных комиссий: Можайский район, Ленинский район, г. Реутов, г. Лыткарино, г. Подольск. Однако в связи с проведением административной реформы Московской области городские и сельские поселения были упразднены, что привело к досрочному прекращению полномочий соответствующих избирательных комиссий муниципальных образований.

Кроме того, в 2022 году в связи с принятием Федерального закона от 14 марта 2022 года № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» упразднен институт избирательных комиссий муниципальных образований. В соответствии с новыми тре-

бованиями законодательства полномочия избирательных комиссий муниципальных образований, ранее сформированных в городских округах Московской области, были досрочно прекращены.

В системе избирательных комиссий участковые избирательные комиссии являются нижестоящими по отношению ко всем иным избирательным комиссиям.

До 2012 года участковые избирательные комиссии формировались не позднее чем за 28 дней до дня голосования, а полномочия данных комиссий истекали через 10 дней со дня официального опубликования результатов выборов или референдумов, если в вышестоящую избирательную комиссию не поступили жалобы (заявления) на действия (бездействие) данных комиссий, в результате которых были нарушены порядок голосования и (или) порядок подсчета голосов, либо если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования итогов голосования на соответствующем избирательном участке полномочия участковой избирательной комиссии прекращались со дня принятия вышестоящей избирательной комиссией решения либо со дня вступления в законную силу решения по жалобе (заявлению).

Участковые избирательные комиссии формируются на 5-летний срок полномочий.

В настоящее время в Московской области на постоянной основе функционирует 3928 участковых избирательных комиссий.

В их составы входит 36371 членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса.

## Статья 55. КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Контрольно-счетная палата Московской области является обязательным государственным органом Московской области.
2. Контрольно-счетная палата Московской области является постоянно действующим государственным органом внешнего государственного финансового контроля, образуемым Московской областной Думой.
3. Состав и порядок образования, организация деятельности, полномочия Контрольно-счетной палаты Московской области устанавливаются законом Московской области в соответствии с федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 55

1. Датой создания государственного финансового контроля в России принято считать 1656 год, когда в царствование Алексея Михайловича 10 марта (23 марта по новому стилю) был учрежден Счетный приказ или Приказ счетных дел. Первоначально перед Приказом ставилась сравнительно узкая задача – проверить раздачу полкового жалования во время войны с Польшей (1653–1654 годы), а затем провести ревизию деятельности Приказа Большой казны за 50 лет.

Реформами Петра I при Правительствующем Сенате создана Ближняя Канцелярия (до 1719 года), Ревизион-коллегия (с 1720 года). С целью исключения дублирования, объединения и упорядочения отчетно-ревизионного дела статус Ревизион-коллегии был повышен, и 12 января 1722 года она была реорганизована в Ревизион-контроль, в том же году ей была дана Инструкция, устанавливающая её права и обязанности, а также определяющая общее устройство контроля в России. Ревизион-контора заведовала счетами доходов и расходов государства, в её ведение входил и

суд над лицами, изобличёнными в злоупотреблениях в деле собирания доходов и использования государственных средств.

Александр I высочайшими манифестами 1810–1811 годов разделяет управление государственными доходами и расходами на 3 части и вверяет их министру финансов, государственному казначею и государственному контролеру, который имел право непосредственного доклада императору.

Первым государственным контролером в истории России 28 января 1811 года назначен барон Бальтазар Кампенгаузен, возглавивший главное управление ревизии государственных счетов. Государственный контролер обладал полномочиями министра и осуществлял высшее наблюдение за проверкой счетов по всем гражданским и военным департаментам. Контролер информировал Государственный совет о своих заключениях по всем сметам, представляемым другими министерствами.

При Николае I государственный контролер Алексей Хитрово в 1836 году разрабатывает про-

верки и инструкции о проведении ревизии, устанавливает правила отчетности для министерства.

1863–1871 годы вошли в историю государственного финансового контроля реформаторской деятельностью государственного контролера Валериана Татаринова. Предложенные им «коренные начала» преобразования государственной отчетности, в том числе введение предварительного контроля, сыграли ключевую роль в дальнейшем укреплении системы государственного финансового контроля России. Бюджет 1863 года впервые представлял собой роспись доходов и расходов. В 1868 году начинают публиковаться годовые отчеты контрольного ведомства по исполнению бюджета.

28 апреля 1892 года при Александре III принят первый закон о государственном контроле, в том числе определена обязанность государственного контроля предоставлять заключение о выгоды или невыгоды хозяйственных операций. Государственному контролеру подчинялись все центральные и местные учреждения контроля, он утверждал ревизионные инструкции, подбирал кандидатов для замещения высших должностей, назначал и увольнял руководящий ревизорский и контролерский состав ведомства.

5 декабря 1917 года декретами революционной власти созданы Народный комиссариат государственного контроля для осуществления проверки хозяйственной деятельности госучреждений и Коллегия государственного контроля.

В советский период структура системы государственного финансового контроля многократно менялась: Наркомат Рабоче-крестьянской инспекции (РКИ, Рабкрин), Комиссия партийного контроля при ЦК ВКП(б), Комиссия советского контроля при Совете Народных Комиссаров

СССР, наконец, деятельность образованного в 1965 году Комитета народного контроля СССР, просуществовавшего до 26 декабря 1990 года с широким кругом полномочий; деятельность Контрольной палаты СССР в мае – декабре 1991 года, впервые законодательно определенной высшим органом финансово-экономического контроля в стране. Однако реорганизация и преобразования учреждений системы государственного финансового контроля не изменяли сути этих учреждений: они всегда оставались атрибутом централизованной экономики и однопартийной системы.

Статус и содержание деятельности органа финансово-экономического контроля в Московской области были определены 23 января 1992 года Решением № 4/29 Московского областного Совета народных депутатов (утр. силу), которое определяло полномочия Контрольно-счетной палаты (далее – КСП) Московской области по осуществлению контроля за состоянием областного бюджета до принятия специального закона Российской Федерации о контрольно-счетных органах.

На основании Конституции Российской Федерации 1993 года была создана Счетная палата Российской Федерации, и с того же момента началось создание областных контрольно-счётных палат в областях, с 1997 года – в городах, с 2006 года – в районах.

Счетная палата Российской Федерации осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета.

КСП Московской области осуществляет контроль за исполнением бюджета Московской области.

Контрольно-счетные органы муниципальных образований Московской области осуществляют контроль за исполнением местных бюджетов.

Свою деятельность КСП Московской области начала после принятия Решения Думы от 29 июня 1994 года № 9/22 (утр. силу), утвердившего «Положение о Контрольно-счетной палате Московской областной Думы».

Эту дату принято считать датой создания КСП.

Положением было установлено, что КСП Думы является органом финансово-экономического контроля, действующим под руководством Думы и подотчетным ей.

КСП Думы состояла из Председателя и аппарата КСП Думы.

6 июля 1994 года первым Председателем КСП Думы был назначен Адамов Николай Петрович (с 1994 по 1997 год).

Аппарат КСП Думы состоял из заведующего аппаратом, пяти специалистов.

В 1999 году численность КСП Думы составляла 10 человек: Председатель и 9 сотрудников аппарата.

Основной задачей КСП Думы являлось осуществление контроля за исполнением областного бюджета и расходованием средств областных внебюджетных и валютных фондов. Положением также было установлено, что Председатель КСП Думы избирался из числа депутатов Думы.

При определении конкретных направлений и объектов контрольных мероприятий КСП Думы руководствовалась поручениями Думы, предложениями комитетов и депутатов Думы, а также выводами, полученными по результатам проведенных ранее проверок, и в основном осуществляла проверки расходования средств, выделенных на содержание областных органов представительной и исполнительной власти, а также образованных ими органов, организаций и учреждений, органов местного самоуправления в части средств, выде-

ляемых из областного бюджета и из областных внебюджетных фондов. Материалы проверок и предложения по устранению выявленных недостатков перед заслушиванием итогов на заседании Думы направлялись в комитеты Думы для их предварительного рассмотрения.

12 ноября 2010 года начинается новый этап в деятельности КСП – был принят Закон Московской области № 135/2010-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Московской области», в соответствии с которым КСП стала постоянно действующим государственным органом внешнего государственного финансового контроля, образуемым Думой и ей подотчетным.

Закон Московской области № 135/2010-ОЗ наделил КСП правом законодательной инициативы в Думе, организационной и функциональной независимостью.

Вместе с расширением полномочий КСП изменилась структура, статус должностей и штатная численность аппарата.

В соответствии с утвержденной структурой КСП состояла из Председателя, заместителя Председателя, пяти аудиторов, аппарата в составе пяти инспекций по направлениям деятельности и пяти отделов.

В 2013 году с целью повышения эффективности контрольной деятельности КСП введена должность шестого аудитора.

С 13 февраля 2019 года по настоящее время КСП возглавляет Королихин Виктор Владимирович.

2. КСП – это динамично развивающийся орган внешнего государственного финансового контроля, влияющий на формирование бюджетной политики в Московской области, в основе деятельности которого лежат принципы: законность,

объективность, эффективность, независимость и гласность.

Штатная численность КСП к настоящему времени увеличилась с 104 до 119 единиц – в это число входит Председатель, заместитель Председателя, шесть аудиторов КСП и сотрудники аппарата КСП.

В КСП сформировано шесть аудиторских направлений:

1) аудит бюджета Московской области и отдельных расходов на государственное управление;

2) аудит средств бюджета Московской области на социальную политику, информационные технологии и другие общегосударственные вопросы, на защиту населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности, судебную систему и отдельные отрасли экономики;

3) аудит средств бюджета Московской области на инвестиции, охрану окружающей среды и на отдельные отрасли;

4) аудит средств бюджета на инвестиции, жилищно-коммунальное хозяйство и дорожно-транспортный комплекс;

5) контроль за использованием имущества и аудит средств бюджета на образование, отдельных расходов на государственное управление;

6) аудит бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области, средств бюджета на отдельные отрасли социальной сферы и государственное управление.

В составе аппарата КСП созданы шесть инспекций, обеспечивающих исполнение полномочий по направлениям КСП: правовая инспекция, которая отвечает за правовую поддержку работы КСП; инспекция организационной и кад-

ровой работы, которая отвечает за организационное, кадровое и информационное обеспечение деятельности КСП, финансовый отдел, отделы делопроизводства и материально-технического обеспечения, архив, которые отвечают за финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности КСП.

Задачи, стоящие перед внешним государственным финансовым контролем, многочисленные и многоплановые. Безусловно, они не могут не трансформироваться под давлением современных процессов.

Одно из перспективных направлений трансформации финансового контроля – внедрение риск-ориентированного подхода в планирование деятельности КСП.

В основу риск-ориентированного подхода положены результаты оперативного контроля исполнения бюджета Московской области, аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг по количеству установленных отклонений, недостатков и нарушений, в том числе выявленных автоматическими информационными системами. В высокой зоне риска находятся проекты, подразумевающие большие вложения бюджетных средств, низкий уровень реализации государственных программ Московской области или факты недостоверности отчета об их реализации, а также объекты контроля, у которых в ходе предыдущих контрольных мероприятий выявлен значительный объем нарушений в финансово-бюджетной сфере.

Необходимо обозначить и граждан, которые в своих обращениях отмечают наиболее значимые для общества рисковые зоны (сферы), проблемные, наиболее волнующие вопросы, которые, безусловно, учитываются при планировании деятельности КСП.

Кроме того, являясь органом парламентского контроля, при планировании своей деятельности КСП учитывает поручения Думы.

За последние пять лет КСП проведено 393 мероприятия: 121 контрольное и 272 экспертно-аналитических мероприятий, из них 45 на основании обращений граждан, 11 – по поручению Московской областной Думы.

В период с 2018 по 2022 год КСП всего проверено 1272 объекта контроля.

Общий объем проверенных средств составил сумму 1458,7 млрд руб.

По результатам проведенных мероприятий установлено 37597 нарушений на общую сумму 75,76 млрд руб.

Всего объектами контроля по результатам проведенных мероприятий возмещено денежными средствами и восстановлено путем выполнения работ и (или) оказания услуг 2,02 млрд руб.

В целях повышения качества контрольной и экспертно-аналитической деятельности, эффективности внешнего государственного и муниципального финансового аудита (контроля), чтобы в системе внешнего финансового контроля действовала единая методология, единые подходы к проверкам, единые требования к стандартам, в рамках организации взаимодействия между Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований Счетной палатой Российской Федерации в 2014 году создан Совет контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации.

По аналогии КСП совместно с муниципальными контрольно-счетными органами создан Совет контрольно-счетных органов при КСП Московской об-

ласти, в котором по состоянию на 1 января 2023 года состоят председатели 58 муниципальных контрольно-счётных органов (60 городских округов).

В рамках Совета проводятся обучающие семинары, совещания, обсуждаются все возникающие вопросы. За 2018–2022 годы КСП во взаимодействии с муниципальными контрольно-счетными органами было проведено 19 мероприятий.

Такое сотрудничество позволяет вести согласованное планирование и проведение совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, обеспечивать единство подходов к методологическому осуществлению деятельности, создавать условия для оказания правовой, организационной и иной помощи, осуществлять обмен опытом и профессиональную подготовку сотрудников.

С 2015 года для всех контрольно-счетных органов в Московской области введен в практическую работу единый Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), одобренный Советом контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации при Счетной палате Российской Федерации, дополненный с учетом региональных особенностей.

На сегодня в деятельности КСП происходит смещение акцентов с финансового контроля на оценку возможности достижения или недостижения конечного результата.

Сегодня задача контрольно-счетных органов – не только проводить проверки, но и быть аналитическими центрами в регионах. Кроме того, важно вести разъяснительную работу на местах.

Для решения поставленных задач КСП определила для себя два фундаментальных направления развития:

профессионализация аудита – совершенствование стратегического мышления и личностных навыков инспекторского состава, использование в работе аналитики данных и передовых качественных методов.

расширение контактов с академическим и экспертным сообществами. Такое сотрудничество является ценным источником актуальной профессиональной информации.

Важное значение в текущих условиях приобретает работа КСП, направленная на профилактику нарушений. Одним из ключевых инструментов такой работы должны стать рекомендации КСП объектам контроля по итогам проведенных мероприятий, включая устранение причин, факторов и условий, способствующих возможному нарушению обязательных требований, мотивация к добросовестному поведению и, как следствие, снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям; разъяснение подконтрольным объектам обязательных требований.

В целях сотрудничества, обмена информацией и консультирования объектов контроля проводятся совместные совещания, на официальном сайте КСП <https://ksp.mosreg.ru/> размещается вся необходимая информация.

3. Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» установил единые принципы организации и деятельности контрольно-счетных

органов во всех регионах России. Контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно. Деятельность контрольно-счетных органов не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий законодательного (представительного) органа.

Деятельность контрольно-счетных органов основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости, открытости и гласности. Структура контрольно-счетного органа определяется в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. В состав аппарата контрольно-счетного органа входят инспекторы и иные штатные работники. На инспекторов контрольно-счетных органов возлагаются обязанности по организации и непосредственному проведению внешнего государственного финансового контроля в пределах компетенции соответствующего контрольно-счетного органа. Штатная численность контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации устанавливается правовым актом законодательного органа субъекта Российской Федерации по представлению председателя контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации с учетом необходимости выполнения возложенных законодательством полномочий, обеспечения организационной и функциональной независимости контрольно-счетного органа.

## Глава 9. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

### Статья 56. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАРОДОВЛАСТИЯ

1. В Московской области в соответствии с Конституцией Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление.
2. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.
3. Местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами Московской области, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.
4. Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях Московской области. Население, проживающее на территории муниципального образования Московской области, объединенное общими интересами в решении вопросов местного значения, образует местное сообщество.

#### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 56

1. Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации, относящейся к основам конституционного строя российского государства, в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; в пределах своих полномочий оно самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Конституционное положение о том, что местное самоуправление признается и гарантируется, не означает, что государство признало местное самоуправление как явление, существующее независимо от его воли. Современное российское местное самоуправление возникло в результате проводимых государством

правовых реформ на базе ранее существовавшей системы органов государственной власти – местных Советов народных депутатов.

До конца 1980-х годов местные Советы и их исполнительные комитеты признавались органами государственной власти. Закон СССР от 9 апреля 1990 года № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» впервые установил систему местного самоуправления в ее современном понимании. Права местных Советов как представительных органов власти были существенно расширены. Важной новеллой Закона СССР было введение института муниципальной собственности, ко-

торая была названа коммунальной. Закон также закреплял налоговые источники местных бюджетов. На конституционном уровне местное самоуправление было признано обязательным элементом народовластия в декабре 1990 года когда были внесены соответствующие дополнения в Конституцию СССР.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» определил единую для всей России схему органов местного самоуправления, дифференцированную по уровням: городов, районов, сел (поселков). Он исходил из принципа разделения власти на муниципальном уровне и одновременно устанавливал систему сдержек и противовесов в отношениях между местным Советом и местной администрацией.

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила в главе 8 принципы организации местного самоуправления, подлежащие развитию в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации. Важной вехой становления новой модели организации местной власти в России стал Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ), который очертил круг задач регионального и муниципального правотворчества в сфере организации местного самоуправления.

После этого в субъектах Российской Федерации стали приниматься региональные законы о местном самоуправлении. В Московской области им стал Закон Московской области № 27/96-ОЗ «О местном самоуправлении в Московской области», который действовал до 2005 года и утратил силу

в связи с реформой местного самоуправления в Российской Федерации.

Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ не разделял компетенцию муниципальных образований в зависимости от их уровня (районов и поселений в их составе) и оставлял этот вопрос на усмотрение субъектов Российской Федерации. Первым опытом такого разделения стало законодательство Московской области, в котором в 1997 года появились понятия: муниципальное образование первого вида, не находящееся в границах территории другого муниципального образования, и муниципальное образование второго вида, находящееся в границах территории другого муниципального образования (Законы Московской области № 43/97-ОЗ и № 54/97-ОЗ). В 1999 года этот опыт Московской области был заимствован в законодательстве Воронежской области.

Опыт этих двух субъектов Российской Федерации рассматривался в 2002 году при подготовке реформы местного самоуправления в Российской Федерации, завершившейся принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), который разграничил предметы ведения муниципальных образований разного уровня (вида) для всей территории Российской Федерации.

В 2005 году в Московской области состоялись выборы глав и депутатов представительных органов муниципальных образований. В результате реформы в Московской области были образованы 36 муниципальных районов, 38 городских округов, 114 городских поселений, 193 сельских поселения, всего – 381 муниципальное образование.



К 2014 году в Московской области существовало 36 городских округов, 36 муниципальных районов и 288 поселений в составе муниципальных районов (111 городских и 177 сельских). С 2014 года по 2020 год в Московской области было проведено реформирование (консолидирование) и укрупнение муниципальных образований. В результате реформы в Московской области была сформирована одноуровневая система местного самоуправления: все муниципальные районы были преобразованы в городские округа либо объединены с городскими округами.

2. Конституция Российской Федерации признает местное самоуправление необходимым институтом народовластия, обязательным элементом системы публичной власти. На территории Московской области как субъекта Российской Федерации действуют гарантии организации и осуществления местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами Московской области.

В части 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации содержится закрытый перечень категорий органов, через которые осуществляется власть народа (публичная власть) – это органы государственной власти и органы местного самоуправления. Никакие другие органы не вправе присваивать властные полномочия, выступать от лица народа. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, публичная власть может быть

не только государственной, но и муниципальной<sup>1</sup>. Таким образом, органы местного самоуправления, не входящие в систему органов государственной власти, тем не менее являются не общественными формированиями, а органами власти.

Муниципальная власть является не суверенной, а подзаконной властью, пределы ее самостоятельности определяются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Законы субъектов Российской Федерации могут устанавливать такие пределы в случаях, определенных федеральными законами. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения, не может быть ограничен законодателем субъекта Российской Федерации<sup>2</sup>. В то же время законодательное регулирование местного самоуправления на уровне субъекта Российской Федерации признается допустимым, если оно осуществляется с санкции федерального законодателя и в пределах, им установленных<sup>3</sup>.

3. Местное самоуправление нельзя сводить к субъективному праву граждан или их коллективов, поскольку в силу Конституции Российской Федерации местное самоуправление в обязательном порядке организуется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. При этом население муниципального образования обладает коллективным правом на осуществле-

ние местного самоуправления в границах соответствующего муниципального образования, а гражданин Российской Федерации имеет индивидуальное право на участие в осуществлении местного самоуправления, например, как избиратель на муниципальных выборах.

Таким образом, местное самоуправление является неотъемлемой частью механизма народовластия, деятельностью населения и формируемых им органов по решению вопросов местного значения, наиболее приближенным к населению уровнем власти и элементом единой системы публичной власти в Российской Федерации.

4. Понятие «муниципальное образование» впервые появилось в части первой ГК РФ, вступившей в силу с 1 января 1995 года. Оно рассматривалось как один из трех видов публично-правовых образований.

Публичная власть (власть народа) осуществляется в Российской Федерации на трех уровнях: федеральная государственная власть осуществляется на территории Российской Федерации федеральными органами государственной власти, региональная государственная власть осуществляется на территориях субъектов Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местное самоуправление (муниципальная власть) осуществляется на территориях муниципальных образований органами местного самоуправления. Таким образом, в России существует три вида публично-правовых образований: Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование.

Особенность публично-правового образования состоит в том, что оно может рассматривать-

ся в двух аспектах: как территория и как субъект правовых отношений. Когда мы говорим об изменении границ Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, мы имеем в виду территорию. Когда говорится о заключении договора или соглашения от лица Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, то имеется в виду публично-правовое образование как субъект соответствующих отношений.

Согласно статьям 124 и 125 ГК РФ Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. К публично-правовым образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. От имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Атрибутами муниципального образования являются: наличие собственных органов местного самоуправления (выборных и других), своего имущества (муниципальной собственности, принадлежащей данному муниципальному образованию) и своего бюджета (местного бюджета данного муниципального образования).

Понятие «местное сообщество» отсутствует в федеральном законодательстве, оно использовалось в теории в качестве синонима понятия «население муниципального образования». Впервые это понятие было официально введено в таком качестве в правовую систему Российской Федерации в 1996 году Конституционным Судом Российской Федерации<sup>4</sup>. С тех пор более чем в 20 постановлениях Конституционного Суда Россий-

ской Федерации местным сообществом назван территориальный коллектив граждан, объединенный общими интересами в решении вопросов местного значения и осуществляющий непосредственно и через органы местного самоуправления публичную власть местного уровня. В этом значении понятие «местное сообщество» используется в комментируемой статье и иных статьях Устава Московской области.

## Статья 57. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Статус и границы территорий муниципальных образований Московской области устанавливаются и изменяются законами Московской области в соответствии с требованиями, предусмотренными федеральным законом.

2. Никакие территории Московской области не могут быть исключены из сферы местного самоуправления.

3. Изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом.

4. Муниципальное образование Московской области имеет устав, который является основным нормативным правовым актом муниципального образования Московской области. Уставом муниципального образования Московской области регулируются вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами Московской области.

Устав муниципального образования Московской области принимается и регистрируется в порядке, установленном федеральным законом.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 57

1. Муниципальное образование создается законом субъекта Российской Федерации, принимаемым с учетом мнения населения. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, само муниципальное образование и право населения на осуществление в его границах муниципальной власти через формируемые органы местного самоуправления возникают не на основании волеизъявления населения соответствующей территории, а на основании Конституции Российской Федерации и законов<sup>1</sup>. В Российской Федерации существует только один уровень суверенной власти: федеральная государственная власть. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования суверенитетом не обладают, они

действуют в рамках законов, определяющих условия и степень их самостоятельности.

Государство связывает вопрос о придании той или иной населенной территории статуса самостоятельного муниципального образования в первую очередь с вопросом о целесообразности наличия на этой территории самостоятельного бюджета, из которого будет финансироваться решение социальных задач местного уровня.

Закрытый перечень видов муниципальных образований установлен федеральным законом. Статус каждого муниципального образования Московской области, то есть его вид, а также границы его территории установлены законом Московской области в соответствии с требованиями, преду-

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области.

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области».

смотренными федеральным законом. Изменение указанных статуса и границ осуществляется также путем принятия закона Московской области.

2. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации. Конституционным Судом Российской Федерации был сделан вывод о том, что любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него<sup>2</sup>. На любой части территории Российской Федерации граждане обладают правом на участие в осуществлении местного самоуправления. Из этого не следует, что жители любой территории вправе формировать собственные органы местного самоуправления. Принципы образования и реорганизации муниципальных образований определены в законодательстве Российской Федерации.

3. Изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, в соответствии с федеральным законом может осуществляться в двух формах: 1) преобразование муниципальных образований, то есть их объединение, разделение или изменение статуса (вида) муниципального образования; 2) изменение границ муниципального образования, не связанное с преобразованием муниципальных образований.

Процедурно изменение границ или преобразование муниципального образования заключается в подготовке и принятии соответствующего закона Московской области. На первом этапе выдвигается инициатива об изменении границ или преобразовании муниципальных образований.

Выступать с такой инициативой вправе население, органы местного самоуправления, органы государственной власти Московской области или федеральные органы государственной власти.

Проект соответствующего закона Московской области об изменении границ или преобразовании муниципального образования поступает на рассмотрение Московской областной Думы. Готовится правовое заключение, проект предварительно всесторонне рассматривается и обсуждается, в том числе с финансово-экономических позиций.

В силу части 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации и статей 12, 13 Федерального закона № 131-ФЗ обязательно проводится учет мнения населения по вопросу о возможности изменения границ или преобразования муниципального образования. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, предполагают непосредственное волеизъявление населения соответствующей территории. При этом Конституционный Суд также признал правомочие законодателя устанавливать, что в определенных случаях решения по соответствующим вопросам принимают органы народного представительства, то есть избранные населением, и действующие от его имени депутаты представительных органов муниципальных образований<sup>3</sup>.

Завершающим этапом изменения границ или преобразования муниципального образования

является принятие Московской областной Думой соответствующего закона, его подписание Губернатором Московской области и официальное опубликование.

Изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, не следует смешивать с изменением границ административно-территориальных единиц Московской области. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации для целей осуществления региональной государственной власти определяется субъектом Российской Федерации самостоятельно, поэтому границы административно-территориальных единиц Московской области устанавливаются и изменяются в соответствии с Законом Московской области № 11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области».

В настоящий момент все муниципальные образования Московской области являются городскими округами. Городской округ состоит из одного или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Перечень городских округов в Московской области и данные о них приведены на официальном сайте Правительства Московской области<sup>4</sup>.

4. Устав муниципального образования рассматривается как основной правовой документ, определяющий структуру органов местного самоуправления и особенности осуществления местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании. Уставы муниципальных образований Московской области разрабаты-

ются на основе федеральных законов и законов Московской области.

Устав не учреждает муниципальное образование как субъект права. Учреждение муниципального образования как территории осуществления местного самоуправления и субъекта правовых отношений производится органами государственной власти Московской области путем принятия закона области. Согласно статье 6 Федерального закона от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» отсутствие в муниципальном образовании устава не может служить основанием для ограничения права населения на проведение муниципальных выборов.

Федеральное законодательство и законодательство Московской области определяют перечень вопросов, которые указываются в уставе муниципального образования. Этот перечень не является закрытым, представительный орган муниципального образования может принять решение о придании тем или иным вопросам, относящимся к его ведению, уставного значения, если это не будет противоречить законам.

Проект устава муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава подлежит официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту устава, а также порядка участия граждан в его обсуждении. Кроме того, проект

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2019 г. № 2955-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Павловой Татьяны Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью 3 статьи 13 и частью 4 статьи 28, а также частью 3 статьи 43 во взаимосвязи с частями 1, 4 и 5 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>4</sup> URL: <https://mosreg.ru/pravitelstvo/podvedomstvennye-organizacii/organy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 07.09.2023).

устава муниципального образования выносятся на публичные слушания. Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов.

Порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований установлен Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». Незарегистрированный устав не имеет юридической силы. Указан-

ную регистрацию осуществляют органы Минюста России. Регистрирующий орган проверяет соответствие устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Уставу и законам Московской области, проверяет соблюдение установленного порядка принятия устава муниципального образования, проводит его антикоррупционную экспертизу, присваивает уставу муниципального образования государственный регистрационный номер, выдает свидетельство о государственной регистрации устава муниципального образования.

## Статья 58. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Органы местного самоуправления и органы государственной власти Московской области входят в единую систему публичной власти в Московской области и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения области.

Особенности осуществления публичной власти на территории Московской области могут устанавливаться федеральным законом.

2. Вопросами местного значения являются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Органы местного самоуправления городских округов Московской области вправе участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии с федеральным законом, если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований Московской области, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами Московской области, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 58

1. Устав Московской области на основании Конституции Российской Федерации и федерального законодательства говорит о вхождении органов местного самоуправления и органов государственной власти Московской области в единую систему публичной власти в Российской Федерации на территории Московской области. Органы публичной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения области.

Понятие «публичная власть» было введено в правовую систему Российской Федерации в 1997

году Конституционным Судом Российской Федерации в качестве синонима понятий «власть народа», «народовластие». Публичная власть включает в себя как государственную власть, так и местное самоуправление<sup>1</sup>.

Единство системы публичной власти в Российской Федерации заключается в единстве ее источника, основных целей деятельности, демократических принципов осуществления власти, организации и формирования её институтов, а также в единстве правового и экономического пространства в

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 марта 1999 г. № 19-О по жалобе гражданина Кагирова Рафиса Агзамовича на нарушение его конституционных прав положениями частей второй и пятой статьи 25 Закона Республики Башкортостан «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан» и от 1 декабря 1999 г. № 214-О по запросу главы администрации Псковской области о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 8 и 9 Закона Российской Федерации «О милиции».

Российской Федерации, наличии единого рынка и единого гражданского законодательства Российской Федерации, единстве бюджетной и налоговой систем Российской Федерации, единстве правового статуса личности, гарантий избирательных и иных прав граждан Российской Федерации, единстве социальной политики, проводимой всеми уровнями публичной власти, унификации государственной гражданской службы и муниципальной службы, правил закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд и для муниципальных нужд, статуса государственного и муниципального имущества, предназначенного для выполнения функций публичной власти, и порядка приватизации указанного имущества и так далее. Принцип единства системы публичной власти в Российской Федерации еще задолго до его официального закрепления в Конституции Российской Федерации в 2020 году был последовательно реализован в законодательстве Российской Федерации, в том числе гражданском, бюджетном, налоговом, социальном.

Вместе с тем каждый уровень публичной власти в Российской Федерации имеет свои особенности организации и деятельности. Единство системы публичной власти в Российской Федерации, следующее из единства суверенитета народа и общих демократических принципов организации власти, относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации, не исключает установление в Конституции Российской Федерации и законах разного регулирования в отношении отдельных вопросов организации государственной власти и местного самоуправления.

В частности, принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции

Российской Федерации) не распространяется непосредственно на местное самоуправление. Органы местного самоуправления не входят в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, которую образуют в пределах ведения Российской Федерации и её полномочий по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации).

Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» дополнил статью 132 Конституции Российской Федерации частью 3, установившей, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Этим была подтверждена линия на интеграцию государственной власти и местного самоуправления и одновременно были созданы предпосылки для усиления такой интеграции.

2. Вопросы местного значения – это предметы ведения муниципального образования, то есть круг дел местной власти, которые эта власть решает самостоятельно, соблюдая законы. Совокупность полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения образует собственную компетенцию муниципального образования. Современная российская модель местного самоуправления основана на том, что вопросы местного значения определяются законом. Органы

местного самоуправления не могут произвольно расширять свою компетенцию и вторгаться в те сферы, которые не отнесены законом к кругу муниципальных дел. Кроме того, органы местного самоуправления не вправе расходовать собственные средства местных бюджетов на цели, которые не отнесены законом к указанному кругу дел.

Решение вопросов местного значения является не правом, а обязанностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Неисполнение этих обязанностей может влечь для должностных лиц дисциплинарную, административную и даже уголовную ответственность. Так, например, непринятие мер к обеспечению пожарной безопасности или устойчивого теплоснабжения жилого фонда и социальных объектов, если это повлекло тяжкие последствия, может стать основанием для привлечения главы местной администрации или иных должностных лиц местного самоуправления к уголовной ответственности за халатность.

Финансирование решения вопросов местного значения осуществляется за счет собственных средств местных бюджетов.

Наряду с вопросами местного значения, то есть обязательными предметами ведения муниципального образования, федеральное законодательство устанавливает также факультативные предметы ведения муниципального образования. Их решение не является обязанностью органов местного самоуправления, этими делами указанные органы занимаются только при наличии желания (необходимости) и излишков собственных финансовых средств. Факультативные предметы ведения названы в федеральном законодательстве вопросами, решаемыми органами местного самоуправления, но не отнесенными к вопросам местного значения.

К таким вопросам относится, например, создание муниципальных музеев. Это не обязанность органов местного самоуправления, а право. Музей может создаваться в том случае, если в муниципальном образовании есть в этом потребность, есть предметы для экспозиции в музее и собственные средства местного бюджета для создания и содержания музея. Федеральный закон должен содержать санкцию (прямое разрешение) на то, чтобы органы местного самоуправления принимали эти вопросы к своему ведению, решали их и расходовали на это собственные средства местных бюджетов. Без такой санкции органы местного самоуправления не вправе расходовать на соответствующие цели бюджетные финансы.

Принципиальное исключение из этого общего правила заключается в том, что органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет собственных средств местного бюджета дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Это исключение направлено на реализацию в Российской Федерации принципа социального государства (статья 7 Конституции Российской Федерации).

Финансирование осуществления факультативных предметов ведения муниципального образования осуществляется за счет собственных средств местных бюджетов. Это финансирование не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения муниципальному образованию дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

## Статья 59. УЧАСТИЕ ОРГАНОВ, ВХОДЯЩИХ В ЕДИНУЮ СИСТЕМУ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ, В РЕШЕНИИ ЗАДАЧ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Участие органов, входящих в единую систему публичной власти в Московской области, в решении задач местного самоуправления определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами Московской области.

2. Органы, входящие в единую систему публичной власти в Московской области, содействуют развитию местного самоуправления на территории Московской области. В указанных целях органы государственной власти Московской области в пределах своих полномочий:

- 1) обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления;
- 2) осуществляют правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в Московской области в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
- 3) осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти Московской области и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
- 4) осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
- 5) участвуют в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления;
- 6) осуществляют в соответствии с федеральными законами наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии передачи органам местного самоуправления необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств и обеспечивают контроль за осуществлением переданных полномочий;
- 7) осуществляют права и обязанности в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами.

3. Законами Московской области может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Московской области в соответствии с федеральными законами. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий Московской областной Думы. Такие законы Московской области вступают в силу с начала очередного финансового года.

4. Не допускается отнесение в порядке, установленном частью 3 настоящей статьи, к полномочиям органов государственной власти Московской области полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, полномочий по принятию устава муниципального образования Московской области и внесению в него изменений и дополнений, а также иных полномочий, перераспределение которых не

допускается в соответствии с федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления.

5. Допускается наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями, осуществляемыми органами государственной власти Московской области в соответствии с частью 3 настоящей статьи, в порядке и на срок, определяемые федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, законом Московской области.

6. Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти Московской области в отношении муниципальных образований Московской области и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами Московской области.

7. В случае противоречия настоящего Устава, закона Московской области, иного нормативного правового акта Московской области, регулирующих вопросы организации местного самоуправления и определяющих полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам применяются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 59

1. Участие органов, входящих в единую систему публичной власти в Московской области, в решении задач местного самоуправления определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами Московской области.

2. Содействие органов государственной власти Московской области развитию местного самоуправления на территории Московской области осуществляется путем оказания муниципальным образованиям финансовой помощи за счет средств бюджета Московской области, принятия и реализации областных государственных программ развития местного самоуправления, комплексного развития территорий муниципальных образований Московской области, а также в иных

формах, предусмотренных федеральными законами и законами Московской области.

В 2006 году в Московской области была создана ассоциация «Совет муниципальных образований Московской области». На сегодняшний день все муниципальные образования Подмосковья являются членами этой ассоциации. Целями Совета муниципальных образований Московской области являются: представление общих интересов муниципальных образований области; организация взаимодействия органов местного самоуправления между собой; защита прав и общих интересов муниципальных образований; содействие реализации прав граждан на местное самоуправление; обеспечение координации деятельности членов Совета по развитию финансово-экономической, правовой, организационной, территориальной основ местного самоуправления; обеспечение эффективного взаимодействия

органов местного самоуправления с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; организация сотрудничества с международными и зарубежными организациями, в том числе с объединениями муниципальных образований иностранных государств.

3. В 2014 году статья 17 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена частью 1.2, установившей качественно новый правовой механизм перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Речь идет о передаче законом субъекта Российской Федерации отдельных полномочий муниципальных образований, которые могут более эффективно исполняться на региональном уровне, органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Этот механизм сразу же после его появления в федеральном законодательстве стал активно использоваться в Московской области.

На основании законов области к Правительству Московской области и уполномоченным им органам исполнительной власти перешли около трех десятков полномочий органов местного самоуправления. Основными направлениями перераспределения полномочий стали градостроительная деятельность, земельные отношения, организация жилищно-коммунального хозяйства (в частности, водоснабжения и теплоснабжения), деятельность розничных рынков и иные вопросы местного значения.

В сфере градостроительства до перераспределения полномочий большинство муниципальных образований Московской области не имели утвержденных генеральных планов, правил землепользования и застройки и иных документов

территориального планирования. Это негативно сказывалось на развитии региона. После перераспределения полномочий во всех муниципальных образованиях Московской области были утверждены генеральные планы и правила землепользования и застройки. Были созданы и введены в эксплуатацию централизованные системы обслуживания граждан с единой информационной базой, службой «одного окна» и возможностью получения разрешения на строительство в электронном виде через региональный портал государственных и муниципальных услуг.

В сфере коммунального хозяйства области были перераспределены полномочия по утверждению разрабатываемых муниципальными образованиями схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также технических заданий на разработку инвестиционных программ организаций, осуществляющих водоснабжение и водоотведение.

В сфере земельной политики и управления земельными ресурсами в Московской области был реализован принцип «двух ключей», в соответствии с ним решения о выделении земельных участков по-прежнему принимают органы местного самоуправления, а согласование этих решений проходит в специально созданной из представителей областных органов исполнительной власти межведомственной комиссии, контроль за осуществлением соответствующих полномочий возлагается на уполномоченный орган исполнительной власти Московской области.

В сфере потребительского рынка на уровень области были переведены полномочия по выдаче разрешений на право организации розничных рынков. Преследовалась цель навести порядок в сфере розничной торговли, повысить прозрачность про-

цесса выдачи разрешений на организацию розничных рынков и организовать надлежащий контроль за соблюдением установленных правил.

4. Федеральный законодатель дважды уточнил пределы полномочий региональных законодателей по изъятию из компетенции муниципалитетов и передаче на региональный уровень власти решения отдельных вопросов. Первый раз он сделал это при введении в Федеральный закон № 131-ФЗ механизма перераспределения полномочий. Во избежание коллизии с частью 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации были указаны полномочия по вопросам местного значения, которые не могут передаваться органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Это полномочия в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, по принятию устава муниципального образования и другие. Затем Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 485-ФЗ были внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации и указаны те полномочия, которые субъект Российской Федерации вправе изымать из компетенции муниципального образования (в сферах земельных, жилищных, градостроительных отношений, обращения с отходами, рекламы, регулирования торговли, водоснабжения, теплоснабжения и так далее).

Сначала судебная практика, а затем и федеральный законодатель подтвердили, что законом субъекта Российской Федерации нельзя изымать из собственной компетенции муниципалитетов те полномочия, на возможность передачи которых региону нет прямого указания в федеральных

законах. На этой правовой основе после 2014 года принимаются законы Московской области о перераспределении полномочий.

Судебная практика признала право субъекта Российской Федерации изымать своим законом полномочия в конкретной сфере не в полном их объеме, указанном в отраслевом федеральном законе, а также возможность участия органов местного самоуправления в осуществлении переданных на уровень субъекта Российской Федерации полномочий. Это позволило реализовать в Московской области в ряде сфер принцип «двух ключей», то есть участие в принятии управленческих решений как органов исполнительной власти области, так и органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

5. В большинстве современных стран компетенция местного самоуправления традиционно делится на собственную и делегированную государством. Не является исключением в этой части и Российская Федерация. В соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления, помимо решения вопросов местного значения (собственная компетенция), исполняют также отдельные государственные полномочия, которыми они наделены законом с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (делегированная компетенция). Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Наделение органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями может осуществляться только федеральными

<sup>1</sup> Подробнее см. Горбылёв А. А. Практические результаты перераспределения полномочий «снизу вверх» и наделения полномочиями «сверху вниз» (опыт Московской области) // Не барьер, а грань сопряжения: Научный доклад об актуальных проблемах и перспективах развития современной отечественной модели разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти / под ред. В. В. Балытникова. – М. : МГОУ, 2019. – С. 23–26.

законами или законами Московской области, но не подзаконными актами органов исполнительной власти. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Финансирование исполнения отдельных государственных полномочий Московской области осуществляется за счет субвенций из бюджета Московской области. Субвенция – это разновидность межбюджетного трансферта, то есть денежные средства, которые передаются из бюджета одного уровня в бюджет другого уровня для финансирования переданных полномочий. Не допускается наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями без конкретизации этих полномочий в законе и без предварительного выделения субвенций и иных необходимых материальных средств.

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Московской области органы исполнительной власти области в случаях, установленных федеральными законами и законами области, вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением. Органы исполнительной власти Московской области осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных областных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

В настоящее время законами Московской области органам местного самоуправления переданы государственные полномочия Московской области

в сфере образования, земельных и жилищных отношений, обращения с отходами, санитарно-эпидемиологического благополучия и так далее. Исполнение отдельных государственных полномочий, переданных законами Московской области, является обязанностью органов местного самоуправления.

6. Органы местного самоуправления самостоятельны в пределах своих полномочий и не находятся в административном подчинении у органов государственной власти Московской области. Эта самостоятельность ограничена рамками закона, поэтому в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами Московской области, допускается осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти Московской области в отношении муниципальных образований Московской области и органов местного самоуправления. Это установлено в федеральном законодательстве и части 6 комментируемой статьи.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, она не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, но, однако, исключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов местного самоуправления, равно как и подмену органов местного самоуправления органами госу-

дарственной власти при решении вопросов местного значения<sup>2</sup>.

7. В части 7 комментируемой статьи указано на верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов в Московской области. Этот принцип провозглашен в части 2 статьи 4 Конституции Российской Федерации для всей территории Российской Федерации.

Законодательство области может повторять норму федерального законодательства, что признается в судебной практике допустимым даже в том случае, если соответствующий вопрос находится в исключительном ведении Российской Федерации. Однако если в указанном случае соответствующая норма федерального законодательства утратит силу, то норма законодательства области, основанная на утратившей силу федеральной норме, не будет применяться судами и иными органами.

Можно привести конкретный пример. В абзаце втором части 1 статьи 60 комментируемого Устава говорится о праве членов местного сообщества, то есть жителей муниципального образования, предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления нормативных правовых актов. Эта норма ранее имелась в Уставе Московской области № 55/96-ОЗ (абзац второй части 1 статьи 76). Она перенесена в действующий Устав без учета того, что норма статьи 46 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на которой она была основана, утратила силу с 1 января 2009 года.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы.

В настоящее время в федеральном законодательстве такой нормы нет. Между тем процессуальное законодательство находится в ведении Российской Федерации (пункт «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации), что исключает возможность устанавливать уставом или законом субъекта Российской Федерации дополнительные основания для обращения в суд, не предусмотренные федеральными законами.

До 1 января 2009 года суды принимали к рассмотрению заявления граждан о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления нормативных правовых актов, поданные в интересах муниципального образования, даже если эти акты не нарушали права заявителей (см., например, определение Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2003 года № 242пв-02). Однако после 1 января 2009 года эта практика была судами пересмотрена в связи с утратой силы нормы Федерального закона, на которой она основывалась.

Поэтому в том случае, если члены местного сообщества на основании абзаца 2 части 1 статьи 60 комментируемого Устава предъявят в суд административный иск о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления нормативных правовых актов, суд откажет в принятии такого административного искового заявления в связи с отсутствием у заявителей процессуального права на обращение в суд в защиту интересов муниципального образования. Такое право в соответствии с федеральным процессуальным законодательством сегодня есть у органов и должностных лиц местного самоуправления, но не у жителей муниципального образования.



## Статья 60. ГАРАНТИИ И ЗАЩИТА ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, не допускается.
2. Органы государственной власти Московской области обеспечивают государственные гарантии прав населения области на осуществление местного самоуправления.
3. Органы и должностные лица местного самоуправления имеют право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий, закрепленных федеральными законами и уставом муниципального образования Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 60

1. Согласно статье 133 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Согласно части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части в суд вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы. Порядок оспаривания гражданами, организациями, органами и должностными

лицами местного самоуправления нормативных правовых актов или их отдельных положений и рассмотрения судом соответствующих дел установлен главой 21 и другими главами КАС РФ.

Арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или их отдельных положений в случаях, которые прямо указаны в федеральных законах. Порядок подачи заявлений об оспаривании указанных актов определен Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

2. Права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления реализуются в муниципальных образованиях по месту их жительства, в том числе путем участия в муниципальных выборах и иных формах муниципальной демократии. Органы государственной власти Московской области в пределах своих полномочий обеспечивают правовое регулирование соответствующих отношений, выделяют муниципальным образованиям финансовые средства из бюджета Московской области в случаях и порядке, установленных бюджетным законодательством, в иных формах гаранти-

руют права населения на осуществление местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами Московской области.

3. Органы и должностные лица местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными процессуальными кодексами, могут обращаться в суд в защиту прав муниципального образования, а также своих прав и долж-

ностного статуса, в том числе в части оспаривания нормативных правовых актов, действий и решений государственных органов и их должностных лиц, устранения нарушения компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления, незаконного привлечения их к ответственности и в иных случаях, предусмотренных федеральными законами.

**ОЦЕНКА ЧИСЛЕННОСТИ ПОСТОЯННОГО НАСЕЛЕНИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ  
на 1 января 2022–2023 годов и в среднем за 2022 год**

(с учетом итогов Всероссийской переписи населения, состоявшейся в октябре-ноябре 2021 года)\*

человек

Муниципальные образования	Численность населения на 1 января		Среднегодовая численность населения за 2022 год
	2022 года	2023 года	
<b>Всего по области</b>	<b>8 542 257</b>	<b>8 591 736</b>	<b>8 566 996</b>
в том числе:			
<b>городское</b>	<b>6 703 233</b>	<b>6 726 786</b>	<b>6 715 009</b>
<b>сельское</b>	<b>1 839 024</b>	<b>1 864 950</b>	<b>1 851 987</b>
<b>Городской округ Балашиха</b>	<b>547 010</b>	<b>549 846</b>	<b>548 428</b>
городское – г. Балашиха	524 428	526 851	525 640
сельские населённые пункты, входящие в состав городского округа Балашиха	22 582	22 995	22 788
<b>Богородский городской округ</b>	<b>218 776</b>	<b>218 485</b>	<b>218 631</b>
городское	169 218	167 896	168 557
г. Ногинск	103 590	102 205	102 898
г. Старая Купавна	22 902	23 102	23 002
г. Электроугли	17 927	17 830	17 878
рп. им. Воровского	16 156	16 263	16 209
рп. Обухово	8 643	8 496	8 570
сельские населённые пункты, входящие в состав Богородского городского округа	49 558	50 589	50 074
<b>Городской округ Бронницы</b>	<b>21 652</b>	<b>21 294</b>	<b>21 473</b>
<b>Городской округ Власиха</b>	<b>28 337</b>	<b>28 401</b>	<b>28 369</b>
<b>Волоколамский городской округ</b>	<b>65 207</b>	<b>65 122</b>	<b>65 164</b>
городское	29 475	29 321	29 398
г. Волоколамск	26 334	26 181	26 257
пгт. Сычёво	3 141	3 140	3 141
сельские населённые пункты, находящиеся в границе Волоколамского городского округа	35 732	35 801	35 766
<b>Городской округ Воскресенск</b>	<b>161 271</b>	<b>160 613</b>	<b>160 942</b>
городское	122 718	122 051	122 384

\* Таблица подготовлена по материалам сайта Федеральной службы государственной статистики (Росстат) – URL: <https://rosstat.gov.ru/>

Муниципальные образования	Численность населения на 1 января		Среднегодовая численность населения за 2022 год
	2022 года	2023 года	
г. Воскресенск	95 532	95 037	95 284
г. Белоозёрский	13 691	13 571	13 631
пгт. Фосфоритный	3 875	3 878	3 876
пгт. Хорлово	3 706	3 639	3 673
пгт. им. Цюрупы	5 914	5 926	5 920
сельские населённые пункты, входящие в состав городского округа Воскресенск	38 553	38 562	38 558
<b>Городской округ Восход</b>	<b>2 059</b>	<b>2 063</b>	<b>2 061</b>
<b>Городской округ Дзержинский</b>	<b>57 804</b>	<b>57 700</b>	<b>57 752</b>
<b>Дмитровский городской округ</b>	<b>166 079</b>	<b>164 318</b>	<b>165 199</b>
городское	100 624	99 070	99 847
г. Дмитров	65 365	64 307	64 836
г. Яхрома	13 947	13 764	13 855
рп. Деденево	5 844	5 776	5 810
рп. Икша	3 901	3 820	3 861
рп. Некрасовский	11 567	11 403	11 485
сельские населённые пункты, находящиеся в границе Дмитровского городского округа	65 455	65 248	65 352
<b>Городской округ Долгопрудный</b>	<b>121 742</b>	<b>119 957</b>	<b>120 849</b>
<b>Городской округ Домодедово</b>	<b>218 679</b>	<b>222 807</b>	<b>220 743</b>
городское – г. Домодедово	152 948	155 421	154 185
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Домодедово	65 731	67 386	66 558
<b>Городской округ Дубна</b>	<b>74 314</b>	<b>74 193</b>	<b>74 253</b>
<b>Городской округ Егорьевск</b>	<b>111 481</b>	<b>111 398</b>	<b>111 439</b>
городское	74 549	74 108	74 328
г. Егорьевск	71 763	71 322	71 542
пгт. Рязановский	2 786	2 786	2 786
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Егорьевск	36 932	37 290	37 111
<b>Городской округ Жуковский</b>	<b>110 992</b>	<b>110 507</b>	<b>110 750</b>
<b>Городской округ Зарайск</b>	<b>36 742</b>	<b>36 534</b>	<b>36 638</b>
городское – г. Зарайск	20 661	20 419	20 540
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Зарайск	16 081	16 115	16 098

Муниципальные образования	Численность населения на 1 января		Среднегодовая численность населения за 2022 год
	2022 года	2023 года	
<b>Городской округ Звездный городок</b>	<b>7 709</b>	<b>7 620</b>	<b>7 664</b>
<b>Городской округ Истра</b>	<b>174 066</b>	<b>172 848</b>	<b>173 457</b>
городское	73 590	72 250	72 920
г. Истра	37 261	36 085	36 673
г. Дедовск	30 770	30 652	30 711
дп. Снегири	5 559	5 513	5 536
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Истра	100 476	100 598	100 537
<b>Городской округ Кашира</b>	<b>66 804</b>	<b>66 371</b>	<b>66 587</b>
городское – г. Кашира	45 732	45 231	45 481
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Кашира	21 072	21 140	21 106
<b>Городской округ Клин</b>	<b>148 283</b>	<b>148 369</b>	<b>148 326</b>
городское	106 318	106 194	106 256
г. Клин	88 627	88 525	88 576
г. Высоковск	13 046	13 032	13 039
рп. Решетниково	4 645	4 637	4 641
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Клин	41 965	42 175	42 070
<b>Городской округ Коломна</b>	<b>216 847</b>	<b>214 925</b>	<b>215 886</b>
городское	158 529	156 985	157 757
г. Коломна	134 240	133 019	133 630
г. Озёры	24 289	23 966	24 127
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Коломна	58 318	57 940	58 129
<b>Городской округ Королёв</b>	<b>227 909</b>	<b>226 936</b>	<b>227 423</b>
<b>Городской округ Котельники</b>	<b>64 682</b>	<b>68 758</b>	<b>66 720</b>
<b>Городской округ Красногорск</b>	<b>315 809</b>	<b>324 754</b>	<b>320 281</b>
городское	237 395	242 440	239 917
г. Красногорск	185 838	188 850	187 344
рп. Нахабино	51 557	53 590	52 573
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Красногорск	78 414	82 314	80 364
<b>Городской округ Краснознаменск</b>	<b>43 910</b>	<b>44 402</b>	<b>44 156</b>
<b>Ленинский городской округ</b>	<b>292 310</b>	<b>309 204</b>	<b>300 757</b>

Муниципальные образования	Численность населения на 1 января		Среднегодовая численность населения за 2022 год
	2022 года	2023 года	
городское	176 106	185 810	180 958
г. Видное	101 944	103 957	102 951
пгт. Боброво	13 579	14 991	14 285
пгт. Бутово	12 367	12 814	12 591
пгт. Горки Ленинские	3 153	3 182	3 168
пгт. Дрожжино	29 620	32 345	30 982
пгт. Измайлово	1 521	1 590	1 555
пгт. Лопатино	10 718	13 687	12 202
пгт. Новодрожжино	3 204	3 244	3 224
сельские населённые пункты, входящие в состав Ленинского городского округа	116 204	123 394	119 799
<b>Городской округ Лобня</b>	<b>82 786</b>	<b>81 968</b>	<b>82 377</b>
<b>Городской округ Лосино-Петровский</b>	<b>68 257</b>	<b>70 669</b>	<b>69 463</b>
городское	52 515	54 481	53 498
г. Лосино-Петровский	29 033	29 264	29 148
рп. Свердловский	23 482	25 217	24 350
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Лосино-Петровский	15 742	16 188	15 965
<b>Городской округ Лотошино</b>	<b>22 122</b>	<b>21 919</b>	<b>22 020</b>
городское – пгт. Лотошино	6 227	6 187	6 207
сельские населённые пункты, входящие в состав городского округа Лотошино	15 895	15 732	15 813
<b>Городской округ Луховицы</b>	<b>60 430</b>	<b>60 722</b>	<b>60 576</b>
городское	35 787	35 810	35 798
г. Луховицы	29 856	29 845	29 850
рп. Белоомут	5 931	5 965	5 948
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Луховицы	24 643	24 912	24 778
<b>Городской округ Лыткарино</b>	<b>65 255</b>	<b>66 079</b>	<b>65 667</b>
<b>Городской округ Люберцы</b>	<b>349 577</b>	<b>356 489</b>	<b>353 033</b>
городское	333 109	339 098	336 104
г. Люберцы	225 075	230 134	227 605
дп. Красково	27 235	27 576	27 405
рп. Малаховка	25 897	25 727	25 812
рп. Октябрьский	24 773	25 381	25 077






Муниципальные образования	Численность населения на 1 января		Среднегодовая численность населения за 2022 год
	2022 года	2023 года	
рп. Томилино	30 129	30 280	30 205
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Люберцы	16 468	17 391	16 929
<b>Можайский городской округ</b>	<b>92 146</b>	<b>92 519</b>	<b>92 332</b>
городское	37 696	37 249	37 472
г. Можайск	33 823	33 365	33 594
рп. Уваровка	3 873	3 884	3 878
сельские населённые пункты, входящие в состав Можайского городского округа	54 450	55 270	54 860
<b>Городской округ Молодёжный</b>	<b>2 956</b>	<b>2 872</b>	<b>2 914</b>
<b>Городской округ Мытищи</b>	<b>293 228</b>	<b>299 964</b>	<b>296 596</b>
городское – г. Мытищи	260 952	266 436	263 694
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Мытищи	32 276	33 528	32 902
<b>Наро-Фоминский городской округ</b>	<b>190 750</b>	<b>194 589</b>	<b>192 669</b>
городское	152 217	155 111	153 664
г. Наро-Фоминск	71 607	73 163	72 385
г. Апрелевка	35 933	37 137	36 535
г. Верея	4 915	4 937	4 926
рп. Калининцев	25 210	25 324	25 267
рп. Селятино	14 552	14 550	14 551
сельский населённые пункты, находящиеся в границе Наро-Фоминского городского округа	38 533	39 478	39 005
<b>Одинцовский городской округ</b>	<b>474 816</b>	<b>480 869</b>	<b>477 843</b>
городское	318 051	323 755	320 903
г. Одинцово	182 310	186 172	184 241
г. Голицыно	22 876	22 908	22 892
г. Звенигород	36 211	37 154	36 682
г. Кубинка	23 369	23 303	23 336
пгт. Большие Вязёмы	15 087	15 146	15 116
пгт. Заречье	10 772	11 086	10 929
пгт. Лесной Городок	14 838	14 793	14 816
пгт. Новоивановское	12 588	13 193	12 891
сельские населённые пункты, входящие в состав Одинцовского городского округа	156 765	157 114	156 940

Муниципальные образования	Численность населения на 1 января		Среднегодовая численность населения за 2022 год
	2022 года	2023 года	
<b>Орехово-Зуевский городской округ</b>	<b>241 075</b>	<b>241 038</b>	<b>241 057</b>
городское	171 976	171 604	171 790
г. Орехово-Зуево	105 717	105 542	105 630
г. Дрезна	12 273	12 246	12 259
г. Куровское	19 825	19 803	19 814
г. Ликино-Дулёво	34 161	34 013	34 087
сельские населённые пункты, входящие в состав Орехово-Зуевского городского округа	69 099	69 434	69 267
<b>Городской округ Павловский Посад</b>	<b>91 428</b>	<b>91 858</b>	<b>91 643</b>
городское	70 804	70 932	70 868
г. Павловский Посад	65 019	65 142	65 080
рп. Большие Дворы	5 785	5 790	5 788
сельские населённые пункты, находящиеся в границе Павлово-Посадского городского округа	20 624	20 926	20 775
<b>Городской округ Подольск</b>	<b>352 704</b>	<b>350 268</b>	<b>351 486</b>
городское – г. Подольск	314 699	312 400	313 550
сельские населённые пункты, входящие в состав городского округа Подольск	38 005	37 868	37 936
<b>Городской округ Протвино</b>	<b>37 529</b>	<b>36 985</b>	<b>37 257</b>
<b>Городской округ Пушкинский</b>	<b>299 508</b>	<b>300 650</b>	<b>300 079</b>
городское	274 400	275 431	274 916
г. Пушкино	111 059	111 738	111 399
г. Ивanteeвка	82 853	83 725	83 289
г. Красноармейск	26 488	26 583	26 535
пгт. Ашукино	8 843	8 778	8 810
пгт. Зеленоградский	5 493	5 411	5 452
пгт. Лесной	10 079	10 027	10 053
пгт. Правдинский	10 015	9 959	9 987
пгт. Софрино	15 070	15 001	15 036
пгт. Черкизово	4 500	4 209	4 355
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Пушкинский	25 108	25 219	25 163
<b>Городской округ Пущино</b>	<b>19 513</b>	<b>19 392</b>	<b>19 452</b>
<b>Раменский городской округ</b>	<b>332 122</b>	<b>334 391</b>	<b>333 257</b>
городское	176 507	176 589	176 548

Муниципальные образования	Численность населения на 1 января		Среднегодовая численность населения за 2022 год
	2022 года	2023 года	
г. Раменское	114 539	114 000	114 270
пгт. Быково	8 630	8 793	8 711
пгт. Ильинский	14 718	14 779	14 748
пгт. Кратово	15 599	15 697	15 648
пгт. Родники	5 169	5 280	5 225
пгт. Удельная	17 852	18 040	17 946
сельские населённые пункты, входящие в состав Раменского городского округа	155 615	157 802	156 709
<b>Городской округ Реутов</b>	<b>113 916</b>	<b>113 140</b>	<b>113 528</b>
<b>Рузский городской округ</b>	<b>79 161</b>	<b>79 513</b>	<b>79 337</b>
городское	38 636	38 616	38 626
г. Руза	15 978	15 703	15 840
рп. Тучково	22 658	22 913	22 786
сельские населённые пункты, находящиеся в границе Рузского городского округа	40 525	40 897	40 711
<b>Сергиево-Посадский городской округ</b>	<b>212 104</b>	<b>209 616</b>	<b>210 860</b>
городское	164 208	161 998	163 103
г. Сергиев Посад	101 123	99 224	100 174
г. Краснозаводск	14 582	14 432	14 507
г. Пересвет	11 699	11 571	11 635
г. Хотьково	20 402	20 515	20 458
пгт. Богородское	9 847	9 772	9 809
пгт. Скоропусковский	6 555	6 484	6 520
сельские населённые пункты, входящие в состав Сергиево-Посадского городского округа	47 896	47 618	47 757
<b>Городской округ Серебряные Пруды</b>	<b>23 599</b>	<b>23 475</b>	<b>23 537</b>
городское – р.п. Серебряные Пруды	8 926	8 883	8 905
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Серебряные Пруды	14 673	14 592	14 632
<b>Городской округ Серпухов</b>	<b>180 917</b>	<b>181 197</b>	<b>181 057</b>
городское	142 046	142 029	142 038
г. Серпухов	133 617	133 646	133 632
пгт. Оболенск	4 153	4 096	4 124
пгт. Пролетарский	4 276	4 287	4 282

Муниципальные образования	Численность населения на 1 января		Среднегодовая численность населения за 2022 год
	2022 года	2023 года	
сельские населённые пункты, входящие в состав городского округа Серпухов	38 871	39 168	39 019
<b>Городской округ Солнечногорск</b>	<b>151 541</b>	<b>133 149</b>	<b>132 046</b>
городское	78 242	78 186	78 214
г. Солнечногорск	48 482	48 489	48 485
пгт. Андреевка	10 297	10 427	10 362
пгт. Менделеево	6 287	6 284	6 286
пгт. Поварово	8 418	8 368	8 393
пгт. Ржавки	4 758	4 618	4 688
сельские населённые пункты, входящие в состав городского округа Солнечногорск	73 299	54 963	53 832
<b>Городской округ Ступино</b>	<b>118 358</b>	<b>118 268</b>	<b>118 313</b>
городское	80 855	80 466	80 661
г. Ступино	64 171	63 820	63 995
рп. Жилево	1 936	1 956	1 946
рп. Малино	3 364	3 351	3 358
рп. Михнево	11 384	11 339	11 362
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Ступино	37 503	37 802	37 652
<b>Талдомский городской округ</b>	<b>64 461</b>	<b>64 223</b>	<b>64 342</b>
городское	46 470	46 220	46 345
г. Талдом	17 298	17 099	17 198
рп. Вербилки	10 086	10 094	10 090
рп. Запрудня	15 181	15 164	15 173
рп. Северный	3 905	3 863	3 884
сельские населённые пункты, входящие в состав Талдомского городского округа	17 991	18 003	17 997
<b>Городской округ Фрязино</b>	<b>60 387</b>	<b>59 622</b>	<b>60 005</b>
городское – г. Фрязино	60 370	59 606	59 988
сельский населённый пункт, находящийся в границе городского округа Фрязино	17	16	17
<b>Городской округ Химки</b>	<b>256 324</b>	<b>278 578</b>	<b>277 750</b>
городское – г. Химки	256 324	257 006	256 665
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Химки	x	21 572	21 085

Муниципальные образования	Численность населения на 1 января		Среднегодовая численность населения за 2022 год
	2022 года	2023 года	
<b>Городской округ Черноголовка</b>	<b>22 210</b>	<b>21 789</b>	<b>22 000</b>
городское – г. Черноголовка	19 443	19 027	19 235
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Черноголовка	2 767	2 762	2 765
<b>Городской округ Чехов</b>	<b>148 279</b>	<b>146 908</b>	<b>147 594</b>
городское	93 914	92 360	93 137
г. Чехов	88 533	87 039	87 786
рп. Столбовая	5 381	5 321	5 351
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Чехов	54 365	54 548	54 457
<b>Городской округ Шатура</b>	<b>103 460</b>	<b>101 978</b>	<b>102 719</b>
городское	67 622	66 554	67 088
г. Шатура	38 013	37 294	37 653
г. Рошаль	21 327	21 042	21 184
рп. Мишеронский	4 687	4 666	4 677
рп. Черусти	3 595	3 552	3 574
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Шатура	35 838	35 424	35 631
<b>Городской округ Шаховская</b>	<b>29 555</b>	<b>29 700</b>	<b>29 627</b>
городское – рп. Шаховская	12 843	12 722	12 782
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Шаховская	16 712	16 978	16 845
<b>Городской округ Щёлково</b>	<b>216 734</b>	<b>217 794</b>	<b>217 264</b>
городское	177 610	178 604	178 107
г. Щёлково	134 344	135 509	134 927
пгт. Загорянский	10 321	10 291	10 306
пгт. Монино	20 315	20 281	20 298
пгт. Фряново	12 630	12 523	12 576
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Щёлково	39 124	39 190	39 157
<b>Городской округ Электрогорск</b>	<b>29 874</b>	<b>29 930</b>	<b>29 902</b>
<b>Городской округ Электросталь</b>	<b>154 701</b>	<b>152 190</b>	<b>153 446</b>
городское	145 554	143 182	144 368
сельские населённые пункты, находящиеся в границе городского округа Электросталь	9 147	9 008	9 078

№ п/п	Муниципальные образования	Административный центр	Площадь территории (км <sup>2</sup> )	Численность населения (человек)
1	 Городской округ Балашиха	г. Балашиха	218,59	549 846
2	 Богородский городской округ	г. Ногинск	811,28	218 485
3	 Городской округ Бронницы	г. Бронницы	22	21 294
4	 Городской округ Власиха (ЗАТО)	п. Власиха	4,39	28 401
5	 Волоколамский городской округ	г. Волоколамский	1683	65 122
6	 Городской округ Воскресенск	г. Воскресенск	812,48	160 613
7	 Городской округ Восход (ЗАТО)	п. Восход	16,15	2 063
8	 Городской округ Дзержинский	г. Дзержинский	15,66	57 700
9	 Дмитровский городской округ	г. Дмитров	2182,02	164 318
10	 Городской округ Долгопрудный	г. Долгопрудный	30,52	119 957
11	 Городской округ Домодедово	г. Домодедово	818,347	222 807
12	 Городской округ Дубна	г. Дубна	70,44	74 193
13	 Городской округ Егорьевск	г. Егорьевск	1729	111 398
14	 Городской округ Жуковский	г. Жуковский	47,23	110 507

№ п/п		Муниципальные образования	Административный центр	Площадь территории (км <sup>2</sup> )	Численность населения (человек)
15		Городской округ Зарайск	г. Зарайск	968	36 534
16		Городской округ Звездный городок	п. Звёздный городок	3,18	7 620
17		Городской округ Истра	г. Истра	1269	172 848
18		Городской округ Кашира	г. Кашира	646,09	66 371
19		Городской округ Клин	г. Клин	2019,62	148 369
20		Городской округ Коломна	г. Коломна	65,1	214 925
21		Городской округ Королёв	г. Королёв	55,47	226 936
22		Городской округ Котельники	г. Котельники	14,3	68 758
23		Городской округ Красногорск	г. Красногорск	225	324 754
24		Городской округ Краснознаменск (ЗАТО)	г. Краснознаменск	6,09	44 402
25		Ленинский городской округ	г. Видное	202,83	309 204
26		Городской округ Лобня	г. Лобня	29,5	81 968
27		Городской округ Лосино-Петровский	г. Лосино-Петровский	7	70 669
28		Городской округ Лотошино	рп. Лотошино	979,57	21 919

№ п/п		Муниципальные образования	Административный центр	Площадь территории (км <sup>2</sup> )	Численность населения (человек)
29		Городской округ Луховицы	г. Луховицы	1282,53	60 722
30		Городской округ Лыткарино	г. Лыткарино	17	66 079
31		Городской округ Люберцы	г. Люберцы	122,31	356 489
32		Можайский городской округ	г. Можайск	2627,28	92 519
33		Городской округ Молодёжный	п. Молодёжный	5,91	2 872
34		Городской округ Мытищи	г. Мытищи	431,16	299 964
35		Наро-Фоминский городской округ	г. Наро-Фоминск	1547,44	194 589
36		Одинцовский городской округ	г. Одинцово	1289	480 869
37		Орехово-Зуевский городской округ	г. Орехово-Зуево	36,38	241 038
38		Павлово-Посадский городской округ	г. Павловский Посад	605,34	91 858
39		Городской округ Подольск	г. Подольск	40,39	350 268
40		Городской округ Пушкинский	г. Пушкино	742,49	300 650
41		Раменский городской округ	г. Раменское	1397,46	334 391
42		Городской округ Реутов	г. Реутов	8,89	113 140

№ п/п	Муниципальные образования	Административный центр	Площадь территории (км <sup>2</sup> )	Численность населения (человек)
43	 Рузский городской округ	г. Руза	1567,56	79 513
44	 Сергиево-Посадский городской округ	г. Сергиев Посад	2027	209 616
45	 Городской округ Серебряные Пруды	рп. Серебряные Пруды	876	23 475
46	 Городской округ Серпухов	г. Серпухов	1100,57	181 197
47	 Городской округ Солнечногорск	г. Солнечногорск	1085,07	133 149
48	 Городской округ Ступино	г. Ступино	1696	118 268
49	 Талдомский городской округ	г. Талдом	1427,02	64 223
50	 Городской округ Фрязино	г. Фрязино	9	59 622
51	 Городской округ Химки	г. Химки	117,26	278 578
52	 Городской округ Черноголовка	г. Черноголовка	10,45	21 789
53	 Городской округ Чехов	г. Чехов	865,85	146 908
54	 Городской округ Шатура	г. Шатура	2715	101 978
55	 Городской округ Шаховская	рп. Шаховская	1218,88	29 700
56	 Городской округ Щёлково	г. Щёлково	704,88	217 794
57	 Городской округ Электросталь	г. Электросталь	49,51	152 190

## Глава 10. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Статья 61. ВНЕСЕНИЕ ПОПРАВОК В УСТАВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Поправки в Устав Московской области вносятся законом Московской области.
2. Предложения о поправках к Уставу Московской области могут вносить:
  - 1) группа депутатов численностью не менее одной пятой от установленного числа депутатов Московской областной Думы;
  - 2) Губернатор Московской области;
  - 3) группа представительных органов муниципальных образований Московской области численностью не менее одной пятой от числа представительных органов муниципальных образований Московской области, зарегистрированных в Московской области, по вопросам местного самоуправления.

#### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 61

1. Поправки в Устав Московской области вносятся путем принятия закона Московской области. До 18 июня 2023 года порядок принятия, обнародования, вступления в силу и хранения Устава Московской области и законов Московской области регулировался Законом Московской области № 52/96-ОЗ «О порядке принятия, обнародования, вступления в силу и хранения Устава Московской области и законов Московской области», который утратил силу в связи с принятием Закона Московской области № 88/2023-ОЗ «О сроках и порядке подписания и обнародования законов Московской области». Более детально процедура принятия законов устанавливается Регламентом Московской областной Думы (принят постановлением Московской областной Думы от 9 июня 2011 года № 7/160-П).

Законопроекты рассматриваются на заседаниях Думы в трех чтениях. При первом чтении зако-

нопроекта обсуждаются его концепция, актуальность и практическая значимость, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, Уставу Московской области, законодательству Московской области, особое внимание уделяется наличию коррупционных факторов. Во втором чтении Дума, рассматривая доработанный законопроект, учитывает его соответствие одобренной концепции и результаты оценки регулирующего воздействия законопроекта, изложенные в соответствующем заключении. В третьем чтении Дума рассматривает исключительно поправки к законопроекту, принятому за основу. Соответствующие решения оформляются постановлениями Думы.

Принятый закон направляется Губернатору Московской области для подписания и обнародо-



вания в течение 5 рабочих дней со дня его принятия. В течение 14 дней со дня его поступления Губернатор Московской области подписывает и обнародует закон либо отклоняет его и возвращает в Московскую областную Думу с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений. Подробнее см. комментарий к статье 30 Устава.

Закон о поправках к Уставу Московской области подлежит размещению (опубликованию) на Интернет-портале Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)) в течение двух дней со дня поступления Губернатору Московской области для обнародования и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) в течение десяти дней со дня его подписания Губернатором Московской области.

В период с 1996 по 2021 год было принято более 50 законов о внесении поправок в ранее действовавший Устав Московской области № 55/96-ОЗ, принятый решением Московской областной Думы от 5 ноября 1996 года № 5/108.

2. Часть 2 статьи 61 Устава Московской области устанавливает круг субъектов законодатель-

ной инициативы по внесению поправок в Устав Московской области, который отличается от перечисленных в части статьи 28 Устава субъектов законодательной инициативы в Московской областной Думе. К ним относятся группа депутатов численностью не менее одной пятой от установленного числа депутатов Московской областной Думы (то есть не менее 10 человек, поскольку в соответствии с частью 3 статьи 26 Устава Московской области Московская областная Дума состоит из 50 депутатов), Губернатор Московской области, а также группа представительных органов муниципальных образований Московской области численностью не менее одной пятой от числа представительных органов муниципальных образований Московской области, зарегистрированных в Московской области, которая может предлагать поправки к Уставу Московской области только по вопросам местного самоуправления. Такое ограничение субъектов законодательной инициативы по принятию поправок в Устав объясняется необходимостью сохранения стабильности Устава как базиса законодательства Московской области, его защитой от политической конъюнктуры.

## Статья 62. ПРИНЯТИЕ ПОПРАВОК В УСТАВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Поправки к Уставу Московской области принимаются Московской областной Думой большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Московской областной Думы.
2. Проекты поправок к Уставу Московской области могут быть вынесены на референдум Московской области.

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 62

1. Помимо ограниченного числа субъектов законодательной инициативы (см. комментарий к части 2 статьи 61 Устава), закон о внесении поправок в Устав Московской области может быть принят, только если за него проголосовало не менее двух третей депутатов Московской областной Думы. Согласно части 3 статьи 26 Устава Московской области Московская областная Дума состоит из 50 депутатов, следовательно, поправки в Устав могут быть приняты, если за них проголосовало минимум 34 депутата. В остальном процедура

принятия закона о поправках аналогична процедуре принятия законов Московской области.

2. Согласно части 2 статьи 62 Устава Московской области проекты поправок к Уставу Московской области могут быть вынесены на референдум Московской области. Проведение референдума регламентируется Законом Московской области № 93/2003-ОЗ «О референдуме Московской области». До настоящего времени областной референдум по вопросу внесения поправок в Устав не проводился.

## ПОСЛЕСЛОВИЕ

Дальнейшее совершенствование и развитие законодательства субъектов Российской Федерации является завершающим этапом конституционной реформы 2020 года. В рамках этого серьезного и глубокого процесса, затронувшего значимые области федерального и регионального законодательства, Московская область, как и другие субъекты России, приняла новую редакцию своего учредительного акта.

Комментируемый в настоящем издании Устав Московской области от 23 ноября 2022 года, отражая устремления региона в будущее, вобрал в себя лучшие конституционно-правовые новации, имеющие ярко выраженную социальную направленность, призванные обеспечить достойную жизнь наших сограждан, гарантирующие предоставление им предусмотренных законодательством социальных гарантий.

Представленный комментарий позволяет составить целостное представление о характере и содержании региональной правовой системы, развитии и детализации обязательных требований и принципов федерального законодательства, приоритетах региональной правовой политики, о структуре и функциях органов публичной власти Московской области, дает сбалансированную характеристику органов местного самоуправления региона.

Новая редакция Устава получила важное научное обоснование, изложенное в ясной и доступной форме, выполняя функцию не только просветителя, но и своеобразного переводчика с юридического языка, что безусловно представляет интерес для всех жителей Московской области. Авторам удалось наглядно изложить комплексное представление о регионе, в этих целях широко используются данные об экономическом развитии и культурных достижениях Московской области, краеведческие материалы.

В издании приводятся интересные статистические материалы, в частности о развитии связей региона с другими субъектами Российской Федерации, сотрудничестве с регионами стран СНГ, Европы и Азии. При рассмотрении многих публично-властных институтов авторы комментария осуществляют экскурс в историю Московской губернии

и даже Московского княжества, что помогает лучше понять их смысл и назначение.

Существенное внимание уделено раскрытию предусмотренных в Уставе гарантий прав человека и гражданина, включая специфические формы участия граждан в государственном управлении и институты, процедуры обеспечения и защиты их прав и социальных гарантий. Новеллы Устава содержат реальный эффективный механизм воздействия граждан на деятельность органов публичной власти и повседневную деятельность жителей Московской области.

Универсальным критерием законности и справедливости правового акта является его нацеленность в будущее. С этой позиции есть все основания полагать, что комментарий к Уставу Московской области на долгие годы станет надежным правовым ориентиром не только для практики применения норм Устава, но и для повседневного решения вопросов регионального и местного значения, развития его нормативно-правовой системы, формирования приоритетов региональной законодательной деятельности, а также будет способствовать раскрытию творческого потенциала Подмосковья.

Убежден, что изложенное в комментарии профессиональное, четкое и ясное разъяснение смысла и содержания правовых норм Устава Московской области будет и далее способствовать успешному развитию Подмосковья, становлению современного социально активного гражданина региона, ответственного за себя, за свою семью, за свой регион и всю нашу великую Родину – Россию!

Директор Института государства и права  
Российской академии наук,  
член-корреспондент РАН,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист  
Российской Федерации  
Александр Николаевич Савенков

## 后记

进一步完善和发展俄罗斯联邦各主体法规是2020年宪法改革的最后阶段。这一严肃而深远的过程影响到联邦和地区立法的重要领域，在此期间，莫斯科州与俄罗斯其他主体一道通过了新版法律文件。

本书评论的是2022年11月23日出台的莫斯科州宪章，它反映了该地区对未来的展望，并包含了最佳的宪法和法律创新。这些创新具有明显的社会导向，旨在确保我们的公民过上体面的生活，并保证他们享有法律规定的社会保障。

评论有助于全面理解地区法律体系的性质和内容、联邦立法强制性要求和原则的发展和细化、地区法律政策的优先事项、莫斯科地区公共权力机构的结构和职能，并对该地区地方自治机构进行了均衡描述。

新版宪章获得了重要的学术论证，其内容清晰易懂。它不仅发挥科普作用，还承担一种法律语言翻译职能，这对莫斯科地区的所有居民都无疑具有吸引力。作者们成功地以生动方式展现了该地区的全貌；为此，他们广泛采用了有关莫斯科地区经济发展和文化成就的数据以及当地历史资料。

本书包含有趣的统计资料，特别是关于该地区与俄罗斯联邦其他主体关系发展以及与独联体地区、欧洲和亚洲开展合作的资料。在对众多公共权力机构进行考量时，评论作者探讨了莫斯科州甚至莫斯科公国的历史，这有助于读者更好地理解它们的意义和目的。

评论着重讨论《宪章》规定的人权和公民权利保障，包括公民参与国家治理和机构的具体形式、确保和保护其权利的

程序以及社会保障。《宪章》的新篇章包含一套真正有效的机制，使公民能够对公共权力机构的活动和莫斯科州居民的日常活动产生影响。

评判法律条款是否合法、公正的通用标准是其对未来的导向。从这个角度看，我们有充分的理由相信，《莫斯科州宪章》的注解将在很多年里成为可靠的法律参考标准，不仅适用于《宪章》规范的实践，也适用于日常解决地区和地方问题、发展其法规体系、形成地区立法活动的优先事项，以及揭示莫斯科州的创新潜力。

我坚信，注释中对《莫斯科州宪章》法律规范含义和内容的专业、清晰和准确解释将进一步推动莫斯科州的成功发展，促进该地区形成对自己、家庭、地区和我们伟大祖国——俄罗斯负责任的、积极参与社会活动的现代公民。

俄罗斯科学院  
国家与法律研究所所长  
俄罗斯科学院通讯员  
法学博士、教授  
俄罗斯联邦  
荣誉法律工作者

亚历山大·尼古拉耶维奇·萨文科夫

## AFTERWORD

Further improvement and development of the legislation of the Russian Federation's regions is the concluding stage of the 2020 constitutional reform. Within the scope of this serious and profound process, which has affected significant areas of federal and regional legislation, the Moscow Region, like other regions of Russia, adopted a new version of its founding document.

The commented version of the Moscow Region Charter, dated November 23, 2022, reflects the region's aspirations for the future and incorporates the best constitutional and legal innovations with a strong social focus. These innovations are expected to ensure a decent life for our fellow citizens and guarantee them the social benefits provided by the legislation.

The provided commentary allows for a comprehensive understanding of the nature and content of the regional legal system, the development and detailing of mandatory requirements and principles of federal legislation, the priorities of regional legal policy, the structure and functions of public authorities in the Moscow Region. It provides a balanced characterization of the local self-government bodies in the region as well.

The new version of the Charter has received significant scientific justification presented in a clear and accessible form, serving not only as a source of information but also as a sort of translator from legal language. This undoubtedly holds interest for all residents of the Moscow Region. The authors have successfully provided a comprehensive representation of the region, making extensive use of data on the economic development and cultural achievements of the Moscow Region, as well as regional historical materials, for this purpose.

The publication includes intriguing statistical data, particularly regarding the Moscow Region's development of ties with other subjects of the Russian Federation and cooperation with regions in the CIS, Europe, and Asia. When examining many public institutions, the authors of the commentary provide historical context by delving into the history of the Moscow Governorate and even the Moscow Principality. This approach helps to better understand the meaning and purpose of these institutions.

Significant attention is devoted to the elucidation of the guarantees of human and citizen rights provided in the Charter, including specific forms of citizen participation in government and the institutions and procedures for ensuring and protecting their rights and social benefits. The novelties introduced in the Charter offer a real and effective mechanism for citizens to influence the activities of public authorities and the daily life of residents in the Moscow Region.

A universal criterion for the legality and fairness of a legal act is its orientation towards the future. From this perspective, there is every reason to believe that the commentary on the Moscow Region Charter will serve as a reliable legal reference for many years, not only for the practice of applying the provisions of the Charter but also for everyday decision-making on regional and local matters. It will contribute to the development of the region's legal system, the formation of priorities in regional legislative activities, and the realization of the creative potential of the Moscow Region.

I am confident that the professional, clear, and lucid explanation of the meaning and content of the legal norms of the Moscow Region Charter provided in the commentary will continue to contribute to the successful development of the Moscow Region. It will aid in the formation of modern, socially active citizens who are responsible for themselves, their families, their region, and our great homeland—Russia!

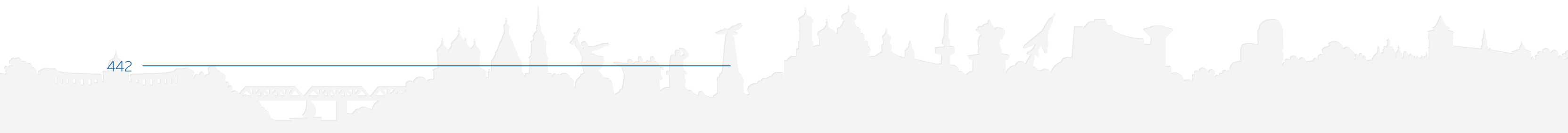
Head of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences,  
Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences,  
Doctor of Law, Professor,  
Distinguished Jurist  
of the Russian Federation  
Alexander Nikolayevich Savenkov

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ОБРАЩЕНИЕ ГУБЕРНАТОРА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ А.Ю. ВОРОБЬЕВА .....</b>	<b>8</b>
<b>ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ И.Ю. БРЫНЦАЛОВА.....</b>	<b>14</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Г.В. МИНХА.....</b>	<b>20</b>
<b>ПРЕДИСЛОВИЕ ДИРЕКТОРА ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Т.Я. ХАБРИЕВОЙ .....</b>	<b>26</b>
<b>ПРЕАМБУЛА.....</b>	<b>32</b>
<b>ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>38</b>
Статья 1. Статус Московской области.....	38
Статья 2. Человек и единая система публичной власти в Московской области .....	42
Статья 3. Народовластие.....	45
Статья 4. Границы Московской области и ее административно-территориальное устройство.....	48
Статья 5. Официальные символы и иная символика Московской области, праздничные дни и памятные даты Московской области .....	64
Статья 6. Награды Московской области .....	70
Статья 7. Международные, внешнеэкономические и межрегиональные связи.....	74
<b>ГЛАВА 2. ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ.....</b>	<b>81</b>
Статья 8. Гарантии прав и свобод человека и гражданина в Московской области.....	81
Статья 9. Формы гражданского участия в государственном управлении .....	87
Статья 10. Гарантии участия граждан Российской Федерации в референдумах и выборах .....	92
Статья 11. Областное народное обсуждение.....	97
Статья 12. Гражданская инициатива .....	98
Статья 13. Гарантии открытости и доступности информации о деятельности органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области и органов местного самоуправления .....	100
Статья 14. Уполномоченный по правам человека в Московской области, Уполномоченный по правам ребенка в Московской области .....	105
<b>ГЛАВА 3. ОРГАНЫ, ВХОДЯЩИЕ В ЕДИНУЮ СИСТЕМУ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ.....</b>	<b>111</b>
Статья 15. Организация публичной власти в Московской области .....	111
Статья 16. Принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в Московской области .....	116
Статья 17. Органы государственной власти Московской области в единой системе публичной власти в Российской Федерации .....	121

Статья 18. Правовая система Московской области.....	124
Статья 19. Государственные должности Московской области .....	130
Статья 20. Мировые судьи Московской области.....	138
Статья 21. Экономическая основа деятельности органов публичной власти Московской области.....	142
Статья 22. Взаимодействие Московской областной Думы с исполнительными органами Московской области.....	154
<b>ГЛАВА 4. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ПРЕДМЕТАМ ВЕДЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПО ПРЕДМЕТАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	<b>162</b>
Статья 23. Полномочия органов государственной власти Московской области по предметам ведения субъектов Российской Федерации .....	162
Статья 24. Полномочия органов государственной власти Московской области по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.....	165
Статья 25. Осуществление органами государственной власти Московской области полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации .....	169
<b>ГЛАВА 5. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ .....</b>	<b>173</b>
Статья 26. Московская областная Дума как орган публичной власти Московской области .....	173
Статья 27. Основные полномочия Московской областной Думы.....	200
Статья 28. Право законодательной инициативы в Московской областной Думе .....	214
Статья 29. Заседания Московской областной Думы.....	218
Статья 30. Принятие Московской областной Dumой нормативных правовых актов, их обнародование и вступление их в силу .....	227
Статья 31. Досрочное прекращение полномочий Московской областной Думы .....	239
Статья 32. Избрание депутатов Московской областной Думы. Гарантии их деятельности .....	244
Статья 33. Ограничения, связанные с депутатской деятельностью. Досрочное прекращение депутатских полномочий .....	250
<b>ГЛАВА 6. ВЫСШЕЕ ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ .....</b>	<b>256</b>
Статья 34. Губернатор Московской области как орган публичной власти .....	256
Статья 35. Избрание Губернатора Московской области и сроки полномочий .....	261
Статья 36. Вступление в должность Губернатора Московской области .....	272
Статья 37. Требования, предъявляемые к Губернатору Московской области. Ограничения и запреты.....	275
Статья 38. Основные полномочия Губернатора Московской области .....	280
Статья 39. Акты Губернатора Московской области.....	300
Статья 40. Временно исполняющий обязанности Губернатора Московской области .....	304
Статья 41. Досрочное прекращение полномочий Губернатора Московской области .....	308
Статья 42. Выражение недоверия Губернатору Московской области.....	311
Статья 43. Основные гарантии деятельности Губернатора Московской области .....	314

<b>ГЛАВА 7. СИСТЕМА ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ .....</b>	<b>317</b>
Статья 44. Система исполнительных органов Московской области.....	317
Статья 45. Высший исполнительный орган Московской области.....	321
Статья 46. Состав Правительства Московской области.....	326
Статья 47. Основные полномочия Правительства Московской области .....	330
Статья 48. Центральные исполнительные органы Московской области .....	365
Статья 49. Общие вопросы руководства деятельностью центральных исполнительных органов Московской области.....	370
Статья 50. Акты исполнительных органов Московской области .....	374
<b>ГЛАВА 8. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ .....</b>	<b>377</b>
Статья 51. Государственные органы Московской области .....	377
Статья 52. Государственные органы Московской области, обеспечивающие деятельность Губернатора Московской области, Правительства Московской области.....	379
Статья 53. Государственные органы Московской области, обеспечивающие деятельность Уполномоченного по правам человека в Московской области, Уполномоченного по правам ребенка в Московской области, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Московской области .....	382
Статья 54. Избирательная комиссия Московской области .....	388
Статья 55. Контрольно-счетная палата Московской области.....	392
<b>ГЛАВА 9. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ .....</b>	<b>398</b>
Статья 56. Местное самоуправление как форма осуществления народовластия .....	398
Статья 57. Территориальная организация местного самоуправления .....	403
Статья 58. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти в Московской области .....	407
Статья 59. Участие органов, входящих в единую систему публичной власти в Московской области, в решении задач местного самоуправления. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Московской области.....	410
Статья 60. Гарантии и защита прав местного самоуправления.....	416
<b>ГЛАВА 10. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ.....</b>	<b>431</b>
Статья 61. Внесение поправок в Устав Московской области .....	431
Статья 62. Принятие поправок в Устав Московской области .....	433
<b>ПОСЛЕСЛОВИЕ ДИРЕКТОРА ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК А.Н. САВЕНКОВА.....</b>	<b>434</b>



Компьютерная верстка А.А. Лавреев  
Технический редактор А.Н. Соболев  
Корректор Н.Н. Сербская

Подписано в печать 15.09.2023 г.  
Формат: 220x220 мм. Объем: 39,8 усл. п. л.  
Тираж 500 экз. Заказ 03267-23.  
Отпечатано в ОАО «Подольская фабрика офсетной печати».  
г. Подольск, Революционный пр-т, 80/42.  
Тел.: +7 (499) 340-41-80. E-mail.: [zakaz@pfop.ru](mailto:zakaz@pfop.ru)  
[www.ofsetpodolsk.ru](http://www.ofsetpodolsk.ru)

