

# КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 1 (33). 2024

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

**Н. А. Антонова,**  
доктор юридических наук, доцент;

**П. Н. Бирюков,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Н. А. Боброва,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Н. А. Богданова,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Е. А. Бондарева,**  
кандидат юридических наук, доцент  
(отв. редактор);

**Н. В. Бутусова,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Т. М. Бялкина,**  
доктор юридических наук, профессор  
(гл. редактор);

**В. В. Гриценко,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Т. Д. Зражевская,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Г. Н. Комкова,**  
доктор юридических наук, профессор;

**В. Д. Мазаев,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Ж. И. Овсепян,**  
доктор юридических наук, профессор;

**М. В. Сенцова (Карасева),**  
доктор юридических наук, профессор;

**Ю. Н. Старилов,**  
доктор юридических наук, профессор;

**С. В. Судакова,**  
кандидат юридических наук,  
преподаватель;

**Е. С. Шугрина,**  
доктор юридических наук, профессор

## СОДЕРЖАНИЕ

### ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ. ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА

**Бекетова С. М.** Эволюция законодательного  
процесса в современной России ..... 5

**Стародубцева И. А.** Конституционно-правовая  
ответственность субъектов коллизионных  
отношений ..... 11

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

**Пронякина С. Ю.** Особенности регулирования  
труда лиц с двойным и множественным  
гражданством в России ..... 18

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Бонгарева Е. А.** Административные барьеры:  
понятие, виды, способы преодоления ..... 23

**Семенова О. А.** Импортзамещение в контексте  
предпринимательства ..... 33

**Тюнина И. И.** Правовое регулирование порядка  
принятия в Российскую Федерацию нового  
субъекта ..... 37

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

**Сугакова С. В.** Разработка и осуществление мер,  
направленных на укрепление межконфессионального  
согласия как вопрос местного значения:  
теоретико-правовой анализ ..... 41

**Адрес редакции:**  
394018 Воронеж,  
пл. Ленина, 10а, к. 712  
Кафедра конституционного  
и муниципального права

**Сайт кафедры:**  
[www.law.vsu.ru/structure/constlaw](http://www.law.vsu.ru/structure/constlaw)

**Телефон:**  
+7 (473) 220-83-78

**Электронная версия журнала:**  
[www.law.vsu.ru/const\\_state](http://www.law.vsu.ru/const_state)

**E-mail:**  
[e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru)

Ведущий редактор издательской  
группы **В. Г. Холина**

Дата выхода в свет 29.03.2024.  
Формат 70×100/16.  
Усл. п. л. 7,7. Уч.-изд. л. 9,2.  
Тираж 100. Заказ 45

Издательский дом ВГУ  
394018 Воронеж,  
пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии  
Издательского дома ВГУ  
394018 Воронеж,  
ул. Пушкинская, 3

Журнал входит в систему РИНЦ  
(Российский индекс научного  
цитирования)  
на платформе elibrary.ru

© Воронежский государственный  
университет, 2024  
© Оформление, оригинал-макет.  
Издательский дом ВГУ, 2024

## СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

- Голубых К. А.** Дополнительные выборы депутатов  
муниципального образования..... 46
- Кожевникова Д. П.** Ограничение прав и свобод лиц,  
осужденных к лишению свободы, как элемент  
их правового статуса..... 51
- Кожемяко И. А.** Участие органов местного  
самоуправления в формировании других органов  
местного самоуправления.....56
- Присекина Е. С.** Лоббизм в Конгрессе США .....62
- Рыльков М. М.** Инициативные проекты как форма  
участия населения в осуществлении местного  
самоуправления .....67
- Тюнина В. Е.** Избирательные комиссии муниципальных  
образований: от создания до упразднения..... 71

## НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- Бонгарева Е. А.** Обзор заседания научного  
студенческого кружка кафедры конституционного  
и муниципального права «Муниципальное право»  
(октябрь 2023 г.) ..... 74
- Бутусова Н. В.** Обзор заседания научного  
студенческого кружка кафедры конституционного  
и муниципального права «Конституционные чтения»  
(ноябрь 2022 г.) ..... 81
- Стародубцева И. А., Тюнина И. И.** Обзор заседания  
научного студенческого кружка кафедры  
конституционного и муниципального права  
«Конституционные чтения» (май 2023 г.) .....87
- Требования к материалам, направляемым  
в редакционную коллегию журнала  
для опубликования ..... 91

# CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 1 (33). 2024

## EDITORIAL COMMITTEE:

**N. A. Antonova,**  
doctor of legal sciences,  
associate professor;

**P. N. Birukov,**  
doctor of legal sciences, professor;

**N. A. Bobrova,**  
doctor of legal sciences, professor;

**N. A. Bogdanova,**  
doctor of legal sciences, professor;

**E. A. Bondareva,**  
candidate of legal sciences,  
associate professor (editor in chief);

**N. V. Butusova,**  
doctor of legal sciences, professor;

**T. M. Byalkina,**  
doctor of legal sciences, professor  
(chief editor);

**V. V. Gritsenko,**  
doctor of legal sciences, professor;

**T. D. Zrazhevskaya,**  
doctor of legal sciences, professor;

**G. N. Komkova,**  
doctor of legal sciences, professor;

**V. D. Mazaev,**  
doctor of legal sciences, professor;

**Zh. I. Hovsepyan,**  
doctor of legal sciences, professor;

**M. V. Sencova (Karaseva),**  
doctor of legal sciences, professor;

**Yu. N. Starilov,**  
doctor of legal sciences, professor;

**S. V. Sudakova,**  
candidate of legal sciences,  
lecturer;

**E. S. Shugrina,**  
doctor of legal sciences, professor

## CONTENTS

### THEORY AND HISTORY OF GOVERNMENT. THEORY OF CONSTITUTIONAL (STATE) LAW

**Beketova S. M.** Evolution of the legislative process  
in modern Russia..... 5

**Starodubtseva I. A.** Constitutional and legal  
responsibility of the subjects of conflict relations ..... 11

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

**Pronyakina S. Yu.** Features of labor activities for  
persons with dual and multiple citizenship in Russia ..... 18

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Bondareva E. A.** Administrative barriers: concept,  
types, ways to overcome..... 23

**Semenova O. A.** Import substitution in the context  
of entrepreneurship ..... 33

**Tyunina I. I.** Legal regulation of the procedure  
for admission of a new entity into the  
Russian Federation ..... 37

### LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Sudakova S. V.** Development and implementation  
of measures aimed at strengthening interfaith harmony  
as an issue of local importance: theoretical  
and legal analysis..... 41

**Editorial address:**  
 394018 Russia, Voronezh,  
 Lenin Sq., 10a, r. 712  
 Constitutional and Municipal  
 Law Department

**The website of the Department:**  
[www.law.vsu.ru/structure/constlaw](http://www.law.vsu.ru/structure/constlaw)

**Phone:**  
 +7 (473) 220-83-78

**The electronic version of the  
 magazine:**  
[www.law.vsu.ru/const state](http://www.law.vsu.ru/const state)

**E-mail:**  
[e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru)

**STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW**

**Golubykh K. A.** By-elections of deputies of the municipality..... 46

**Kozhevnikova D. P.** Restriction of the rights and freedoms of persons sentenced to imprisonment as an element of their legal status ..... 51

**Kozhemyako I. A.** Participation of local government bodies in the formation of other local government bodies.....56

**Prisekina E. S.** Lobbying in the USA Congress .....62

**Rylkov M. M.** Initiative projects as a form of public participation in implementation local government ..... 67

**Tunina V. E.** Election commissions of municipal units: from creation to abolition ..... 71

**THE SCIENTIFIC LIFE**

**Bondareva E. A.** Review of the session of the scientific student circle of the Department of Constitutional and Municipal Law «Municipal Law» (October 2023) .....74

**Butusova N. V.** Review of the session of the scientific student circle of the Department of Constitutional and Municipal Law «Constitutional Readings» (November 2022) ..... 81

**Starodubtseva I. A., Tunina I. I.** Review of the session of the scientific student circle of the Department of Constitutional and Municipal Law «Constitutional Readings» (May 2023) .....87

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing ..... 91

УДК 342.53

С. М. Бекетова

Воронежский государственный университет

## ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Статья посвящена изменениям в законодательном процессе субъектов Российской Федерации, происходящим после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В ней анализируются особенности законодательства субъектов Российской Федерации. Рассматривается трансформация объекта, субъекта, а также стадий законодательного процесса в регионах.

*Ключевые слова:* законодательный процесс в субъектах Российской Федерации, объект, субъект, стадии законодательного процесса, региональное законодательство.

## EVOLUTION OF THE LEGISLATIVE PROCESS IN MODERN RUSSIA

*This article is about the legislative procedure changes in the Russian Federation's regions after the federal law «On the general principal on organizing public power in the consittuent entites of the Russian». Features of regional legislation are analyzed in this article. Also transformation of the subject, the object and stages of regional legislative procedure are considered in it.*

*Key words:* legislative procedure in the Russian Federation's regions, the object, the subject, stages of legislative procedure, regional legislative.

Поступила в редакцию 22 декабря 2023 г.

Развитие Российского государства характеризуется возрастающим уровнем законодательства в субъектах Российской Федерации, начало которому положила Конституция 1993 г. Создание законодательного массива на уровне регионов предполагает наличие четкой процедуры, которая представляет собой упорядоченную систему юридически установленных правил подготовки и принятия законов.

Научно обоснованный и правильно организованный законодательный процесс создает предпосылки для выработки наиболее совершенных по содержанию правовых предписаний. От процедур законодательства зависит качество принимаемых региональных законов и их жизнеспособность.

Впервые регулирование процесса законодательства в регионах устанавливалось Федеральным законом от 18 октября 1994 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

---

© Бекетова С. М., 2024

власти в субъектах Российской Федерации». Развитие политических, экономических и социальных отношений в современной России повлекло нормативное совершенствование основ законодательного процесса в регионах. Принимается новый Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который закрепляет трансформацию объектов законодательства, появление новых субъектов законодательной инициативы, новые стадии законодательного процесса.

Существенные изменения коснулись, прежде всего, объекта законодательного процесса, как по содержанию, так и по форме.

Объект законодательного процесса – закон. Конечным результатом законотворческой деятельности является законодательство, под которым понимается совокупность законов, принятых исключительно законодательными (представительными) органами государственной власти Российской Федерации или путем всенародного голосования (референдума).

После принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. регионы развернули бурную нормотворческую деятельность. Анализ принятых правовых актов позволяет выделить следующие тенденции в развитии регионального законодательства.

1. Сокращается количество законов, имеющих самостоятельный предмет правового регулирования. Все больше появляется нормативных правовых актов, которые только вносят изменения в уже действующее законодательство.

2. Происходит скрытый процесс «преобразования» предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в «предметы ведения Российской Федерации». В законах по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принимаемых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, содержит-

ся незначительное количество норм, дающих право регионам самостоятельно регулировать аналогичные правоотношения. Как правило, в таких законах пределы правового регулирования, в нарушение ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации, ограничиваются исключительно федеральными нормативными актами. Тем самым регионы лишаются своего права участвовать в законотворчестве в соответствии со ст. 72 Конституции<sup>1</sup>.

3. Интенсивное нормотворчество характерно и для Российской Федерации. В связи с этим региональное законодательство нуждается в постоянном изменении с целью приведения в соответствие с законами Российской Федерации. Законодательство субъектов Российской Федерации приобретает «догоняющий» тип развития. Работа над постоянным внесением изменений создает иллюзию нестабильности законов субъектов Российской Федерации.

4. Нормы регионального законодательства часто носят декларативный характер. Они не устанавливают механизма реализации правовых предписаний. В результате вместо одного закона появляется несколько подзаконных нормативных актов, регулирующих сходные правоотношения. Или такие акты не принимаются совсем. В результате региональный закон остается мертвым.

5. При формировании системы законодательства в регионах очень упрощается законодательный процесс. Законы сразу принимаются в двух чтениях на одном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти. Такая процедура, которая превращается в обычную практику, не способствует эффективному формированию законодательной базы, так как у депутатов отсутствует возможность более детально обсудить принимаемые законы, использовать свое право законодательной инициативы по внесению поправок в проекты законов, принятых в первом чтении.

6. Правоприменительная практика наглядно продемонстрировала, что в совре-

менный период наблюдается тенденция к увеличению количества федеральных законов, закрепляющих разграничение полномочий между различными уровнями публичной власти. Как результат – законы, изменяющие только полномочия на уровне регионов и не регулирующие каких-либо иных общественных отношений.

Обращает на себя внимание тот факт, что объект законодательного процесса модифицируется и по форме. В субъектах Российской Федерации он становится значительно шире, чем на федеральном уровне. Так, если в Российской Федерации к объектам можно отнести только закон, то в регионах к ним относятся не только законы субъекта Российской Федерации, но и:

- акт официального толкования регионального закона;
- проект федерального закона в случаях участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательстве (при реализации права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (ст. 104 Конституции Российской Федерации));
- отзывы на законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации до принятия их в первом чтении;
- поправки в законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятых в первом чтении.

Видоизменение законодательного процесса в субъектах Российской Федерации коснулось и субъектов законодательной инициативы.

Особая роль в правовом регулировании названного вопроса принадлежит Федеральному закону от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>2</sup>. Он содержит следующие новеллы.

Во-первых, впервые не только в Конституции Российской Федерации, но и в феде-

ральном законе закрепляется право законодательных органов выступать субъектами законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Во-вторых, определены виды законодательных актов, которые законодательные органы регионов могут вносить в Парламент России. К ним относятся проекты законов Российской Федерации о поправках в Конституцию Российской Федерации, проекты федеральных конституционных и федеральных законов.

Вносить такие законопроекты в законодательный орган субъекта Российской Федерации могут только те субъекты законодательной инициативы, которые непосредственно указаны в федеральном законе: депутаты законодательных органов, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, прокурор субъекта Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления. Кроме того, право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, организациям, сенаторам Российской Федерации – представителям от законодательного и исполнительного органов данного субъекта Российской Федерации и иным должностным лицам, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации, но только в том случае, если это закреплено в Конституциях (Уставах) субъектов Российской Федерации.

В-третьих, в федеральном законе появляются новые субъекты законодательной инициативы, которые обязательно должны быть в каждом регионе: высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, прокурор субъекта Российской Федерации.

Всех субъектов регионального законодательства объединяет деятельность по реализации важнейшего конституционного права на создание собственных законов. Однако функции новых участников законодательного процесса различаются по объе-

му и содержанию и строго регламентированы в нормативных правовых актах, устанавливающих процедурные правила принятия законов.

В-четвертых, субъектам Российской Федерации предоставлено право самостоятельно определять субъектов законодательной инициативы, помимо тех, которые в императивном порядке установлены в федеральном законе. Например, в Уставе Воронежской области<sup>3</sup> к региональным субъектам законодательной инициативы отнесены: Молодежный парламент Воронежской области, Избирательная комиссия Воронежской области по вопросам избирательного законодательства и избирательной системы, Торгово-промышленная палата по вопросам экономики и внешнеэкономической деятельности, Союз сельскохозяйственных товаропроизводителей по вопросам сельского хозяйства, Ассоциация муниципальных образований по вопросам местного самоуправления.

Народ как субъект законодательного процесса также может принимать участие в создании региональных законов. Однако с момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. народ продолжает оставаться не самым активным участником законодательного процесса. Его роль не всегда обоснованно ограничивается нормами федерального или регионального законодательства. Так согласно ст. 66 ч. 2 Конституции Российской Федерации устав края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. В данном случае норма носит императивный характер и исключает возможность принятия Основного закона региона путем референдума.

Анализ современного регионального законодательства также позволяет прийти к выводу, что далеко не во всех субъектах Российской Федерации народ наделен правом законодательной инициативы, тем самым

лишен возможности влияния на творческий процесс создания законов.

Преобразования коснулись и стадий законодательного процесса. Количество этапов законодательной деятельности в субъектах Российской Федерации неодинаково. Однако можно выделить стадии, которые характерны для всех регионов. К ним относятся: планирование законодательной деятельности, внесение предложений о подготовке проекта закона; принятие закона, утверждение закона высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обнародование закона.

В настоящее время появляются новые стадии законодательного процесса, которые связаны как с изменением социально-политической ситуации в стране, так и с изменением федерального законодательства. К ним можно отнести такую стадию, как мониторинг правоприменения.

Эффективность создания законодательства субъектов Российской Федерации неразрывно связана с оценкой качества нормативных правовых актов. Именно с помощью мониторинга определяется степень урегулированности соответствующих общественных отношений, выявляются проблемы, коллизии и противоречия. Это обеспечивает не только научно обоснованный подход к принимаемым нормативным актам, но и согласованность системы законотворчества в целом.

В Российской Федерации мониторингом законодательства занимались с 2007 г. (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, а также законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в которых непосредственно рождается закон. Указом Президента Российской Федерации от 20 мая

2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменительной деятельности» обязанность по проведению мониторинга возложена на Министерство юстиции Российской Федерации<sup>4</sup>.

Однако это не означает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации отстранены от мониторинга своего законодательства, так как при его осуществлении выявляются тенденции и потребности правового регулирования. Например, в Воронежской области существовало большое количество законов, предоставляющих льготы отдельным категориям граждан. По результатам мониторинга в целях улучшения качества и повышения эффективности регулирования данных правоотношений все они были систематизированы в единый Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области». Если на момент принятия в 2005 г. им предусматривалось 19 категорий граждан, меры социальной поддержки которых финансировались исключительно за счет средств областного бюджета, то на 1 июня 2012 г. их количество возросло до 32. Более того, в современный период почти все субъекты Российской Федерации имеют законы либо иные нормативные правовые акты, регулирующие мониторинг.

Именно факт, что процедура мониторинга закреплена в различных правовых актах субъектов Российской Федерации, дает право сделать вывод, что это новая самостоятельная стадия законодательного процесса, в основе которой находятся процессуальные нормы, определяющие эффективность и результативность законодательства.

В последние годы в нашей стране активно развивается институт гражданского общества – Общественная палата. Ее роль в создании региональных нормативных актов установлена Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изм. от 13.06.2023)<sup>5</sup>. Одной из форм работы Общественной палаты является проведение экспертизы проектов

законов субъектов Российской Федерации. Хотя данная экспертиза носит рекомендательный характер, у законодательных органов государственной власти возникают определенные обязанности:

а) предоставить проект закона по запросу Общественной палаты;

б) рассмотреть заключение Общественной палаты по результатам экспертизы на заседаниях законодательного органа.

Кроме того, в последнее время расширяется предмет общественной экспертизы и появляются отдельные законы, регулирующие названные права. Поэтому общественную экспертизу также можно выделить как новую стадию законодательного процесса.

Нельзя не упомянуть еще об одной стадии законодательного процесса – антикоррупционной экспертизе.

Антикоррупционная экспертиза проводится в целях установления необоснованно широких пределов усмотрения или необоснованного применения исключения из общих правил, а также положений, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающих условия для возникновения коррупции.

В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов» антикоррупционная экспертиза правовых актов проводится прокуратурой Российской Федерации и специально уполномоченными органами (ст. 3)<sup>6</sup>.

Однако это не только не освобождает законодательные (представительные) органы государственной власти проводить антикоррупционную экспертизу, а косвенно обязывает их совершать вышеназванные действия. Это обеспечивает как качество законов, так и стабильность управления в органах государственной власти. Поскольку нормативные акты проверяются прокуратурой, законодатель или иной субъект законодательной инициативы должен быть в полной уверенности

об отсутствии коррупционных факторов в принимаемых нормах права.

На основании вышеизложенного можно сделать следующий вывод: законодательный процесс – это динамичный, постоянно изменяющийся институт конституционного права. Его роль в государственном механизме достаточно велика. Он может подталкивать либо задерживать развитие тех или

иных общественных отношений. Поэтому чтобы региональное законодательство соответствовало политическому и социально-экономическому состоянию общества, уровню развития науки, внедрения инновационных технологий, в постоянном нормативном совершенствовании нуждается и региональный процесс, в результате которого и рождаются новые законы.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 14.03.2020). URL: <http://parvo.gove.ru>

<sup>2</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. от 04.08.2023). URL: <http://parvo.gove.ru>

<sup>3</sup> Устав Воронежской области от 16 декабря 2022 г. (с изм. от 06.10.2023). URL: <http://parvo.gove.ru>

<sup>4</sup> О мониторинге правоприменительной деятельности : указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 21. Ст. 2930.

<sup>5</sup> Об общественной палате Российской Федерации : федер. закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. от 13.06.2023) // Рос. газета. 2005. 7 авг.

<sup>6</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 05.12.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

*Воронежский государственный университет*

**Бекетова С. М.**, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права

E-mail: [smbeketova2905@gmail.ru](mailto:smbeketova2905@gmail.ru)

*Voronezh State University*

**Beketova S. M.**, Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor of the Constitutional  
and Municipal Law Department

E-mail: [smbeketova2905@gmail.ru](mailto:smbeketova2905@gmail.ru)

И. А. Стародубцева

Воронежский государственный университет

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СУБЪЕКТОВ КОЛЛИЗИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Статья посвящена исследованию конституционно-правовой ответственности субъектов коллизионных отношений как носителей субъективных прав и обязанностей, предусмотренных нормами конституционного права и направленных на предотвращение, выявление и разрешение конституционно-правовых коллизий. Автор рассматривает позитивную и негативную ответственность субъектов коллизионных отношений, конституционно-правовые санкции классифицируются в зависимости от степени противоправности деяния (действия или бездействия) субъекта коллизионных отношений.

**К л ю ч е в ы е с л о в а:** конституция, конституционные правоотношения, коллизионные отношения, содержание коллизионных отношений, структура коллизионных отношений, субъекты коллизионных отношений, юридическая коллизия.

## CONSTITUTIONAL AND LEGAL RESPONSIBILITY OF THE SUBJECTS OF CONFLICT RELATIONS

*The article is devoted to the study of the constitutional and legal responsibility of subjects of conflict relations as carriers of subjective rights and obligations provided for by the norms of constitutional law and aimed at preventing, identifying and resolving constitutional and legal conflicts. The author considers the positive and negative responsibility of the subjects of conflict relations, constitutional and legal sanctions are classified depending on the degree of wrongfulness of the act (action or omission) of the subject of conflict relations.*

**Key words:** constitution, constitutional legal relations, conflict relations, content of conflict relations, structure of conflict relations, subjects of conflict relations, legal conflict.

Поступила в редакцию 7 ноября 2023 г.

Конституционно-правовая ответственность является правовой категорией, вызывающей множество дискуссий и различных точек зрения относительно ее понятия, видов, конституционно-правовых санкций<sup>1</sup>. Существуют «широкий» и «узкий» подходы к конституционной ответственности, выделяются позитивная и негативная ответственность. Обширный спектр мнений относительно указанных вопросов детально анализируется Н. В. Бутусовой при исследовании ответственности государства<sup>2</sup>. Следует согласиться с ее

точкой зрения, что представляется предпочтительнее позиция сторонников «двухаспектной» трактовки ответственности, признающей существование и позитивной, и негативной ответственности как взаимосвязанных явлений. Н. В. Бутусова отмечает, что широкое понимание ответственности государства включает связь позитивной и ретроспективной как одного целого, оно дает возможность создать механизм ответственности власти перед народом и отдельным гражданином, сделать государство ответственным и с моральной, и с правовой точки зрения перед настоящим и будущими поколениями.

---

© Стародубцева И. А., 2024

П. П. Серков критикует все существующие подходы к исследованию конституционной ответственности и предлагает основы новой концепции конституционной ответственности, включающей материальный и процессуальный аспекты, обоснование результативности введения предложенной концепции. Он отмечает, что в отношении государства до настоящего времени отсутствует институционально оформленное законодательством материально-процессуальное правовое регулирование негативного аспекта юридической ответственности (нарушение права или неисполнение обязанности государством остается без полноценного реагирования со стороны его суверена – народа). Он предлагает регулирование материального аспекта конституционной ответственности государства осуществить в форме одного закона (федерального конституционного или федерального), который должен содержать отдельные производства в отношении требований к государству за деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Регулирование процессуального аспекта конституционной ответственности государства он предлагает осуществить путем дополнения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации отдельным производством по делам о конституционной ответственности государства. По мнению П. П. Серкова, конституционная ответственность должна носить межотраслевой характер и по своим масштабам полностью отвечает критериям правового государства<sup>3</sup>. Безусловно, такое комплексное материально-процессуальное регулирование конституционной ответственности будет способствовать предотвращению нарушений Конституции Российской Федерации и законов (в том числе появлению коллизий), применению восстановительных и наказательных мер к участникам коллизионных отношений.

Исследование различных аспектов конституционной ответственности происходит и в последние годы<sup>4</sup>. Ученые анализируют

новации мер конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в аспекте конституционной ответственности рассматривают поручения Президента РФ, изучают конституционно-правовую ответственность депутатов и кандидатов в депутаты. Указанные научные исследования показывают актуальность данной темы на протяжении нескольких десятилетий.

В настоящей статье рассматривается *конституционная ответственность субъектов коллизионных отношений как носителей субъективных прав и обязанностей, предусмотренных нормами конституционного права и направленных на предотвращение, выявление и разрешение конституционно-правовых коллизий*. Реализация конституционных норм сопровождается появлением коллизионных ситуаций – периода от возникновения коллизии до ее разрешения конституционно-правовыми средствами. В рамках коллизионной ситуации могут возникать коллизионные отношения как вид конституционных процессуальных отношений – урегулированных нормами конституционного права общественных отношений, содержанием которых являются взаимные права и обязанности субъектов, направленные на разрешение коллизий. Данный вид отношений всегда является конкретным правоотношением. Оно возникает на основе решений уполномоченных субъектов, реализующих права, направленные на разрешение коллизий, и прекращается выполнением другим субъектом (или несколькими) корреспондирующих обязанностей.

*Субъектный состав коллизионных отношений характеризуется тем, что это преимущественно органы публичной власти, и правоотношения складываются в процессе публичной деятельности. Субъекты погразделяются на две группы в зависимости от цели участия в коллизионной ситуации: субъекты-участники, между которыми существует противоречие и целью которых является отстаивание интересов, определенной правовой позиции;*

субъекты-арбитры, к компетенции которых относится разрешение коллизий, что и является их целью. Специфика волевого аспекта субъектов-участников заключается в том, что каждый из них отстаивает собственную правовую позицию (или интерес). Для предотвращения и эффективного разрешения коллизий необходимо формирование правовой культуры, способствующей созданию у всех субъектов коллизионных правоотношений общей ценности – достижение публичного интереса – обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и законов, создание эффективно функционирующей правовой системы, формирование правового демократического государства, соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Предложенную Н. В. Бутусовой концепцию конституционно-правовой ответственности государства можно применить к исследованию коллизионных отношений, в которых одной из сторон всегда является государство в лице его органов. Позитивная конституционная ответственность государства представляет собой общие коллизионные правоотношения по гарантированию государством общих требований о соблюдении Конституции и законов, соотношении юридической силы актов, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Она позволяет предотвратить возникновение коллизий, так как общие конституционные нормы направлены на обеспечение правомерного поведения субъектов конституционных правоотношений. Но если коллизию предотвратить не удалось, то ее появление приводит к возникновению конкретных коллизионных отношений, в которые вступают индивидуально определенные субъекты. В результате разрешения коллизии может наступить негативная конституционно-правовая ответственность субъектов коллизионных отношений как отрицательная оценка их деятельности, выражающаяся в государственном реагировании на решения, повлекшие возникновение коллизий, путем применения к ним конституционно-правовых санкций.

Негативная конституционно-правовая ответственность наступает только у одного вида субъектов коллизионных отношений – субъектов – участников коллизионных отношений, между которыми существует коллизия (противоречие, разногласие, конфликтная ситуация). Применение конституционно-правовой ответственности осуществляет вторая группа субъектов коллизионных отношений – субъекты-арбитры, к компетенции которых относится разрешение коллизии. Таким образом происходит воздействие на конституционно-правовые коллизии с учетом цикличности развития коллизионной ситуации: позитивная ответственность выполняет функцию предотвращения коллизий, а негативная ответственность – карательную и восстановительную функции в результате применения конституционно-правовых санкций.

С точки зрения теории права юридическая ответственность как форма претерпевания неблагоприятных последствий считается разновидностью юридических обязанностей<sup>5</sup>. Конституционно-правовая ответственность субъектов коллизионных отношений входит в содержание коллизионных отношений как субъективная юридическая обязанность участников (субъектов) коллизионных отношений – мера должного поведения, обеспечиваемая государством путем закрепления соответствующих конституционно-правовых норм, регулирующих соблюдение Конституции и законов, исполнение решений компетентных государственных органов по разрешению коллизий и мер принуждения для их исполнения.

Активная обязанность субъектов коллизионных отношений представляет собой совершение определенных действий, направленных на разрешение коллизий: обратиться в суд для разрешения конституционно-правовой коллизии, исполнить решения суда, разрешающего коллизию, в определенный срок. Конституционно-правовая ответственность является разновидностью юридической обязанности субъектов коллизионных отноше-

ний; привлечение к конституционно-правовой ответственности – это часть коллизионного правоотношения, реализация санкции как составной части правовой нормы, которая нетипична для конституционного права, но всегда должна быть в структуре правовых норм, регулирующих коллизионные отношения.

Ответственность субъектов коллизионных отношений устанавливается Конституцией Российской Федерации и конституционным законодательством. Негативная ответственность субъектов коллизионных отношений возникает за принятие нормативных актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и иным актам более высокой юридической силы, в виде применения к ним конституционно-правовых санкций.

Следует согласиться с мнением Н. М. Колосовой, которая выделяет следующие признаки конституционных санкций: негативная оценка деяния со стороны народа, государства, законодательно оформленное государственное принуждение, наступление неблагоприятных последствий (правовой урон, обременение, отягощение, правовые лишения, ущемления материального или юридического характера). Она определяет конституционные санкции как неблагоприятные меры принудительного воздействия на субъектов права при их противоправном поведении. Противоправность проявляется в том, что субъект права не исполняет конституционные обязанности или злоупотребляет конституционными правами<sup>6</sup>. Такие признаки характерны и для санкций, применяемых к участникам коллизионных отношений.

*В зависимости от степени противоправности деяния (действия или бездействия) субъекта коллизионных отношений конституционно-правовые санкции подразделяются на две группы:*

1) применяемые за деяния, совершенные в форме злоупотребления правом путем издания акта, противоречащего актам с более высокой юридической силой, или с нарушением компетенции (приостановление действия

акта, признание его недействительным или недействующим);

2) применяемые за деяния, совершенные как умышленное неисполнение обязанности по устранению коллизии (прежде всего, неисполнение решения суда, а также бездействие при приостановлении действия нормативного акта); к ним относятся предупреждение, отрешение от должности, роспуск парламента.

Данные группы санкций различаются последствиями для субъекта коллизионных отношений. Применение санкций первой группы и последующие действия обязанного субъекта в рамках действующего законодательства не влекут для него негативных юридических последствий (только урон репутации, ее отрицательная оценка). А санкции второй группы применяются уже за умышленное нарушение законодательства, поэтому возможны негативные юридические последствия в виде отрешения от должности, роспуска парламента.

Конституция Российской Федерации предусматривает следующие конституционные санкции, которые могут быть применены к субъектам коллизионных отношений за принятие актов, противоречащих актам более высокой юридической силы:

а) признание нормативных актов неконституционными (ст. 125);

б) отмена главой государства актов Правительства РФ (ст. 115);

в) приостановление главой государства действия актов региональных органов исполнительной власти (ст. 85).

Все вышеуказанные санкции относятся к первой группе, их особенностью является то, что они одновременно являются и способом разрешения коллизий.

В конституциях федеративных государств содержатся нормы о конституционно-правовой ответственности субъектов федерации в случае несоблюдения ими федеральной конституции и законов (федеральная интервенция, прямое президентское правление и др.). Такие нормы направлены на обеспечение

единства территории государства, единого правового, экономического пространства.

Конституционно-правовая ответственность региональных органов власти как субъектов коллизионных отношений предусмотрена Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>7</sup>. Многие научные труды посвящены исследованию данного вопроса, в тот период урегулированного Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу), и коллизиям в их реализации<sup>8</sup>.

Глава государства может применять к региональным органам власти как участникам коллизионных отношений следующие конституционно-правовые санкции: отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ, предупреждение и роспуск парламента. Процедура отрешения от должности высшего должностного лица является логическим продолжением приостановления главой государства действия нормативных актов региональных органов исполнительной власти.

Вышеуказанный закон предусматривает и возможность применения санкции к региональному парламенту за принятие нормативного акта, противоречащего федеральным Конституции и законам, конституции (уставу) субъекта Федерации – досрочное прекращение полномочий. Коллизия между нормативными актами должна быть установлена судом и не устранена региональным парламентом в течение 6 месяцев. Президент Российской Федерации вправе вынести предупреждение законодательному органу субъекта Российской Федерации в случае, если соответствующим судом установлено, что законодательным органом субъекта Российской Федерации приняты конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции

Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный орган субъекта Российской Федерации в течение шести месяцев не исполнил решение суда. Еще через три месяца неисполнения решения суда Президент Российской Федерации вправе распустить законодательный орган субъекта Российской Федерации. Соответственно, исполнение региональным парламентом решения суда находится под «двойным» контролем: со стороны главы региона и главы государства.

*Конституционно-правовую ответственность субъектов коллизионных отношений предлагается совершенствовать по следующим направлениям.*

1. Заменить полномочие главы государства отменять акты Правительства РФ на приостановление их действия до решения этого вопроса судом. Реализация данного предложения повысит самостоятельность Правительства РФ как федерального органа исполнительной власти, создаст элемент «сдержек и противовесов» на оси власти «Президент – Правительство».

2. Установить санкции за неисполнение решений Конституционного Суда РФ для Государственной Думы и Правительства РФ с целью обеспечения конституционности правового регулирования. В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» отсутствуют конкретные сроки принятия федеральных законов для исполнения решений органа конституционного контроля, нет ответственности за их неисполнение для федеральных органов власти (для региональных органов власти предусмотрены и сроки, и ответственность в ст. 80). Такая несогласованность прав и обязанностей субъектов правоотношений по исполнению решений Конституционного Суда РФ (а именно отсутствие обязанностей) показывает неэффективность правовой модели данного правоотношения: нет корреспондирующих правам обязанностей по исполнению решения Конституционного Суда

и претерпевания негативных последствий за неисполнение. Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»<sup>9</sup> не содержит ответственности должностных лиц, государственных служащих, осуществлявших правовую экспертизу проектов федеральных законов, признанных неконституционными, что также не способствует качеству проведения правовой экспертизы.

*За неисполнение решений Конституционного Суда РФ предлагается установить конституционно-правовую ответственность участников коллизионных отношений в виде применения к ним следующих санкций.*

Во-первых, закрепить ответственность за нарушение Правительством Российской Федерации срока внесения законопроекта в Государственную Думу: выражение недоверия Государственной Думой ответственному министру.

Во-вторых, установить срок, в течение которого Государственная Дума должна рассмотреть законопроект, – 3 месяца (ранее он был 3 месяца, в настоящее время увеличен до 6 месяцев).

В-третьих, предусмотреть ответственность Государственной Думы за нарушение срока рассмотрения законопроекта – предупреждение Президента Российской Федерации, а при нескольких предупреждениях в течение определенного срока – возможность ее роспуска.

Данные предложения позволят регулировать права и обязанности субъектов пра-

воотношений, что обеспечит строгую взаимосвязь в виде наличия корреспондирующих обязанностей по отношению к урегулированным правам.

Для установления ответственности государственных служащих за неквалифицированную экспертизу проектов нормативных актов предлагается изменить Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» в части перевода на другую должность, расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной несколькими решениями судов, признавших нормативный правовой акт, правовую экспертизу проекта которого проводил гражданский служащий, недействительным или недействующим полностью или в части. Для расторжения служебного контракта в данном случае не требуется проведения аттестации, так как решения судов о признании недействительными и недействующими нормативных правовых актов, правовую экспертизу которых проводил государственный служащий, уже являются подтверждением его недостаточной квалификации. Аналогичные нормы необходимы и в отношении муниципальных служащих. Это позволит повысить качество осуществления специфической юридической деятельности – правовой экспертизы нормативных правовых актов, что требует системного понимания нормативных правовых актов, знание их большого массива, умение выявить противоречия между нормами и их аргументировать.

<sup>9</sup> См.: *Виноградов В. А.* Ответственность в механизме охраны конституционного строя. М., 2005. 420 с.; *Его же.* Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000. 287 с.; *Витрук Н. В.* Общая теория юридической ответственности. М., 2009. 259 с.; *Зражевская Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980. 158 с.; *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушения конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. 192 с.; *Кондрашов А. А.* Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации. Красноярск, 1999. 215 с.; Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001. 474 с.; *Лучин В. О.*

Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. 687 с.; Серков П. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации : современная теория и практика. М., 2014. 464 с.

<sup>2</sup> См.: Бутусова Н. В. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений : вопросы теории. Воронеж, 2005. С. 90–140.

<sup>3</sup> См.: Серков П. П. Указ. соч. М., 2014. С. 429, 437, 453–454, 457.

<sup>4</sup> См.: Акчурина А. В. Новации мер конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как элемента системы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 1. С. 38–41; Ее же. Поручения Президента РФ как новый конституционно-правовой инструмент в аспекте конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 63–65; Колосова Н. М., Мамедова В. Э. Конституционно-правовая и внутрипартийная ответственность депутатов и кандидатов в депутаты : общее и особенное // Журнал рос. права. 2022. № 11. С. 31–43; Тхабисимова Л. А., Ахьядов Э. С.-М. О некоторых вопросах реализации конституционно-правовой ответственности законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 46–50.

<sup>5</sup> См.: Власенко Н. А. Теория государства и права. М., 2009. С. 204.

<sup>6</sup> Колосова Н. М. К вопросу о конституционных санкциях // Журнал рос. права. 2009. № 3. С. 12–18.

<sup>7</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>8</sup> См.: Брежнев О. В. Роль судов в применении мер конституционно-правовой ответственности в отношении органов власти в России : проблемы и перспективы // Российский судья. 2006. № 3. С. 9–13; Добрынин Н. М. Федерализм и юридическая ответственность : взаимосвязь и взаимообусловленность, математическое моделирование // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 15–19; Дзигзов Р. М. Некоторые вопросы федеративной ответственности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 17–21; Савин В. И. Федеративная ответственность как форма предотвращения и разрешения коллизий // Российский следователь. 2006. № 9. С. 12–16; Стародубцева И. А. Особенности полномочий органов государственной власти по обеспечению соблюдения федерального законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2. С. 7–10; Ее же. Конституционный принцип приоритета прав и свобод человека : коллизии в реализации // Российская юстиция. 2010. № 8. С. 43–45.

<sup>9</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

*Воронежский государственный университет*

**Стародубцева И. А.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: [Starodubtseva\\_i@mail.ru](mailto:Starodubtseva_i@mail.ru)  
Тел.: 8-905-657-58-25

*Voronezh State University*

**Starodubtseva I. A.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: [Starodubtseva\\_i@mail.ru](mailto:Starodubtseva_i@mail.ru)  
Tel.: 8-905-657-58-25

УДК 342.71

**С. Ю. Пронякина**

*Воронежский государственный университет*

### **ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА ЛИЦ С ДВОЙНЫМ И МНОЖЕСТВЕННЫМ ГРАЖДАНСТВОМ В РОССИИ**

*Статья посвящена вопросам, связанным с трудовой деятельностью лиц с двойным и множественным гражданством в России. Автор предлагает установить запрет на заключение трудового договора с условием о дистанционной работе с лицами, имеющими иностранное гражданство и фактически проживающими на территории иностранного государства, а также определить допустимую долю работников-бипатридов, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: гражданство, двойное гражданство, множественное гражданство, бипатриды, трудовая деятельность бипатридов, трудовой договор, дистанционная работа.*

### **FEATURES OF LABOR ACTIVITIES FOR PERSONS WITH DUAL AND MULTIPLE CITIZENSHIP IN RUSSIA**

*The article is devoted to issues related to the labor activity of persons with dual and multiple citizenship in Russia. The author proposes to establish a ban on concluding an employment contract with the condition of remote work with persons who have foreign citizenship and actually reside on the territory of a foreign state, as well as to determine the permissible share of bипatriate workers used by business entities carrying out certain types of economic activities on the territory of the Russian Federation.*

*Key words: citizenship, dual citizenship, multiple citizenship, bипatriids, labor activity of bипatriids, employment contract, distant work.*

Поступила в редакцию 28 сентября 2023 г.

Новый закон «О гражданстве Российской Федерации» от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ впервые разграничил понятия «двойное гражданство» и «множественное гражданство», определив в качестве критерия для разграничения наличие или отсутствие международного договора с государством,

гражданином которого является гражданин РФ. Однако в практическом плане в вопросах реализации гражданами РФ, имеющими гражданство иностранного государства, своих прав, изменений правового регулирования не усматривается. Так, и лица с двойным гражданством, и лица с множественным гражданством по-прежнему рассматриваются в России исключительно как граждане РФ вне зависимости от места их проживания.

---

© Пронякина С. Ю., 2024

В силу ст. 10 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ федеральными законами 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<sup>1</sup>.

Представляется, что такие ограничения оправданы, так как наличие гражданства иностранного государства снижает для гражданина РФ ценность политико-правовой связи именно с Российской Федерацией, а волеизъявление лица, обладающего двойным или множественным гражданством, может быть обусловлено не только интересами Российской Федерации, но и интересами иностранного государства.

Законодательство РФ о государственной и муниципальной службе давно содержит запреты для бипатридов на замещение ряда должностей, а в 2021 г. особенности регулирования труда работников государственных органов и органов местного самоуправления были установлены правовыми нормами трудового законодательства РФ. Согласно ст. 349.6 Трудового кодекса РФ «граждане Российской Федерации, имеющие гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не допускаются к замещению в государственных органах или органах местного самоуправления должностей, которые не являются должностями государственной или муниципальной службы и для замещения которых требуется оформление допуска к государственной тайне, если иное не предусмотрено федеральными законами или международными договорами Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Вместе с тем правовое регулирование трудовой деятельности бипатридов, не являющейся государственной или муниципальной службой, в том числе в отраслях хозяйства, имеющих стратегическое значение для государства, отсутствует. Прием на работу, осуществление трудовой деятельности, все связанные с ней гарантии, предусмотренные трудовым законодательством РФ, в полной мере распространяются на граждан России с двойным или множественным гражданством.

В 2019 г. Государственная Дума Федерального Собрания РФ рассматривала законопроект № 496313-7, которым предусматривалось расширить перечень ограничений на занятие трудовой деятельностью для российских граждан, имеющих двойное гражданство, установив запрет на принятие их на работу в такие организации, как Центральный банк России, государственные средства массовой информации, акционерные общества с государственным участием, государственные корпорации и федеральные унитарные предприятия<sup>3</sup>. Однако после первого чтения законопроект был отклонен, Правительство РФ в официальном отзыве на законопроект № 496313-7 отметило, что «...ограничения на замещение перечисленных в законопроекте должностей устанавливаются федеральными законами, определяющими статус соответствующих органов и организаций. В целом ряде федеральных законов такие ограничения уже предусмотрены, и их дублирование в других федеральных законах не имеет под собой правовых оснований». Такое заключение представляется необоснованным в связи с тем, что в настоящее время запреты на наличие гражданства иностранного государства установлены только для некоторых руководящих должностей. Так ст. 14 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 24.07.2023) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» запрещает иметь второе гражданство Председателю

Центрального банка Российской Федерации<sup>4</sup>. Однако в федеральном законодательстве РФ нет запретов на занятие лицами с двойным или множественным гражданством должностей в государственных средствах массовой информации, в акционерных обществах с государственным участием, в государственных корпорациях, в федеральных государственных унитарных предприятиях. Примерами таких организаций могут служить Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», Государственная корпорация для содействия разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех». Вместе с тем лица, состоящие в органах управления таких организаций (в составе наблюдательных советов, правления корпорации), нередко принимают важные решения, связанные с государственными активами и ресурсами. Например, ст. 24 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (далее – Корпорация) установлено, что наблюдательный совет Корпорации утверждает порядок использования и направления использования прибыли Корпорации; принимает решения о заключении сделки или нескольких взаимосвязанных сделок, связанных с приобретением, отчуждением либо возможностью отчуждения Корпорацией имущества<sup>5</sup>.

Примером законодательной инициативы, связанной с попыткой ограничить участие лиц с двойным или множественным гражданством в отдельных сферах деятельности, можно считать законопроект «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», подготовленный в 2022 г. Минфином России, которым предлагалось дополнить полномочия Правительства Российской Федерации в области лицензирования следующим: «7) утверждение ограничений на участие в производстве и реализации

защищенной от подделок полиграфической продукции отдельных категорий лиц».

В пояснительной записке к законопроекту было указано, что «нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность по производству и реализации защищенной полиграфической продукции, не ограничивается участие в деятельности по производству и реализации защищенной полиграфической продукции отдельных категорий лиц, таких как руководителей, учредителей, членов руководящих органов, работников, имеющих доступ к сведениям о защитном комплексе продукции и (или) допущенных к работам по разработке, внедрению и производству защитных признаков продукции, и которые имеют иностранное (двойное) гражданство, неснятую или непогашенную судимость»<sup>6</sup>. Однако данный законопроект не был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации для рассмотрения.

Трудовая деятельность иностранных граждан в отдельных отраслях хозяйства регулируется государством путем установления допустимой доли иностранных работников в соответствующей отрасли. Правительство Российской Федерации ежегодно утверждает допустимую долю иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации виды деятельности в сфере розничной торговли и в области спорта, предусмотренные Общероссийским классификатором видов экономической деятельности. Например, Постановление Правительства РФ от 3 октября 2022 г. № 1751 «Об установлении на 2023 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности»<sup>7</sup> предусматривает следующие допустимые доли иностранных работников: лесоводство и лесозаготовки (код 02) – в размере 50 процентов общей численности работников, используемых ука-

занными хозяйствующими субъектами; торговля розничная алкогольными напитками, включая пиво, в специализированных магазинах (код 47.25.1) – в размере 15 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами; управление недвижимым имуществом за вознаграждение или на договорной основе (код 68.32) – в размере 70 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами.

Аналогичного перечня с допустимой долей работников-бипатридов в настоящее время нет. Полагаем, что необходимо законодательно установить допустимые доли участия и для граждан Российской Федерации, имеющих двойное гражданство или множественное гражданство либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Актуальной проблемой представляет отсутствие правового регулирования дистанционной работы с работниками-бипатридами, проживающими на территории иностранного государства. Трудовой кодекс РФ прямо не запрещает российской организации заключить трудовой договор о дистанционной работе с гражданином РФ, в том числе имеющим гражданство иностранного государства, проживающим за рубежом. Однако Минтруд России в Письмах от 16 января 2017 г. № 14-2/ООГ-245, от 9 сентября 2022 г. № 14-2/ООГ-5755 неоднократно разъяснял, что заключение вышеуказанного трудового договора недопустимо.

В 2017 г. Минтруд России акцентировал внимание на том, что обеспечение работодателем безопасных условий труда для дистанционных работников, работающих за пределами Российской Федерации, не представляется возможным<sup>8</sup>, в 2022 г. запрет на дистанционный договор обоснован преимущественно ст. 13 Трудового кодекса РФ о действии в пространстве норм трудового законодательства РФ: федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, действуют на всей территории Российской Федерации, если в этих законах и иных нормативных правовых актах не предусмотрено иное. Минтруд РФ также отметил, что «оформление отношений с лицами, проживающими за рубежом, по трудовым договорам противоречит законодательству и влечет серьезные риски для российского рынка труда»<sup>9</sup>.

Вместе с тем мнение Минтруда России, изложенное в письмах, не является нормативным правовым актом. В связи с чем полагаем, что для устранения вышеуказанного пробела в трудовом законодательстве РФ требуется внесение дополнений в главу 49.1 Трудового кодекса РФ, регулиющую труд дистанционных работников, в частности установление прямого запрета на заключение трудового договора, предусматривающего выполнение работником трудовой функции дистанционно, с лицом, имеющим иностранное гражданство и фактически проживающим на территории иностранного государства.

<sup>1</sup> О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ (в ред. от 24.07.2023). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

<sup>3</sup> О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» (в части установления ограничений для граждан Российской Федерации, имеющих двойное гражданство) : законопроект № 496313-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/496313-7>

<sup>4</sup> О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 24.07.2023) // Рос. газета. 2002. 13 июля.

<sup>5</sup> О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» : федер. закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49. Ст. 6078.

<sup>6</sup> Проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» подготовлен Минфином России, ID проекта 01/05/05-22/00127788 (не внесен в ГД ФС РФ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Об установлении на 2023 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности : постановление от 3 октября 2022 г. № 1751. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: О заключении трудового договора о дистанционной работе с гражданином РФ, проживающим (пребывающим) постоянно (временно) за пределами РФ и планирующим получение гражданства Чехии : письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 16 января 2017 г. № 14-2/ООГ-245. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Об оформлении с гражданином РФ трудовых отношений в целях осуществления дистанционной (удаленной) работы за границей : письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 9 сентября 2022 г. № 14-2/ООГ-5755. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Воронежский государственный университет*

**Пронякина С. Ю.**, аспирант кафедры  
конституционного и муниципального права

*E-mail: svpronyakina@ya.ru*  
*Тел.: 8-908-148-61-00*

*Voronezh State University*

**Pronyakina S. Yu.**, Post-graduate Student  
of the Constitutional and Municipal Law Department

*E-mail: svpronyakina@ya.ru*  
*Tel.: 8-908-148-61-00*

---

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

УДК 342.924

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, СПОСОБЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ

*В статье рассматриваются различные подходы к понятию, сущности и видам административных барьеров, анализируются причины их возникновения; комплексно исследуется влияние административных барьеров на ведение предпринимательской деятельности в России, а также предложены способы их преодоления.*

*Ключевые слова:* административные барьеры, свобода экономической деятельности, взаимодействие власти и бизнеса, эффективность государственного регулирования предпринимательской деятельности.

## ADMINISTRATIVE BARRIERS: CONCEPT, TYPES, WAYS TO OVERCOME

*The article discusses various approaches to the concept, essence and types of administrative barriers, analyzes the reasons for their occurrence; The influence of administrative barriers on doing business in Russia is comprehensively studied, and ways to overcome them are proposed.*

*Key words:* administrative barriers, freedom of economic activity, interaction between government and business, effectiveness of state regulation of business activities.

Поступила в редакцию 10 ноября 2023 г.

Проблема преодоления административных барьеров в России и обеспечения доступности государственных услуг, свободы предпринимательской деятельности находится в поле зрения научного сообщества и государства достаточно продолжительное время. Переход России к рыночной экономике, появление и активное развитие частного предпринимательства создали совершенно новую сферу общественного взаимодействия – между государством и бизнесом. Часть 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации гаран-

тирует каждому право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Последние годы показали, что эффективное развитие экономики на современном этапе невозможно без активного проявления частной инициативы, но в кризисные периоды крайне важную роль для стабильности экономики играет государственная поддержка предпринимательства.

Эффективность такой поддержки, как и всего взаимодействия государства и бизнеса, зависит во многом от наличия администра-

---

© Бондарева Е. А., 2024

тивных барьеров, стоящих перед предпринимателями, от того, насколько эти барьеры высоки и к каким издержкам бизнеса ведут.

Возникновение новых отраслей законодательства, переформатирование государственного аппарата в соответствии с требованиями времени не могли произойти одновременно и неминуемо приводили к появлению препятствий для деятельности предпринимателей – административных барьеров.

Первоначально задача сокращения административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности была обозначена в Указе Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства»<sup>1</sup> (далее – Указ Президента 1998 г.).

Работа по снижению негативного эффекта от административных барьеров активизировалась в рамках административной реформы 2000-х гг. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, снижение доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке являлось одним из основных показателей достижения цели административной реформы<sup>2</sup>.

Однако актуальность проблемы преодоления административных барьеров сохраняется до сих пор. Исследования экономистов и социологов показывают, что лишь каждый пятый предприниматель не сталкивается с административными барьерами в своей деятельности, при том что более 25 % предпринимателей отмечают наличие существенных административных барьеров<sup>3</sup>.

В этой связи не теряет своей важности теоретическое осмысление проблемы существования административных барьеров: определение их понятия и сущности, их классификация. Немаловажным в практическом плане является определение наиболее оптимальных и эффективных способов преодо-

ления этих барьеров, сокращение издержек бизнеса, сталкивающегося с административными барьерами и вынужденного искать пути их преодоления.

Как отмечается в литературе: «в действующем законодательстве Российской Федерации нет дефиниции административного барьера в предпринимательской деятельности (равно как и административного барьера безотносительно конкретной сферы правового регулирования)»<sup>4</sup>.

Следует обратить внимание, что понятие административного барьера является многоаспектным ввиду того, что само по себе данное явление выступает предметом рассмотрения не только юриспруденции, но и экономики, социологии. Данное обстоятельство предопределяет существование различных подходов к определению сущности, а значит, и к формулированию понятия административного барьера.

Д. В. Манушин предлагает под административным барьером понимать «преграды, поставленные государством перед организациями, затрудняющие их деятельность и не приводящие к улучшениям функционирования государства»<sup>5</sup>. Аналогичное определение приводят в своей статье И. А. Юрасов, О. Н. Юрасова, В. Н. Супиков и Г. Б. Кошарная<sup>6</sup>. Отличительным признаком административных барьеров, исходя из данного определения, является отсутствие положительных эффектов для функционирования государства. Действительно, благодаря выделению данного признака появляется возможность отграничить понятие «административный барьер» от основанного на законе ограничения прав граждан и организаций в целях защиты конституционно значимых ценностей (что допускается в соответствии со ст. 55 Конституции Российской Федерации (например, в целях защиты конкуренции)), а также от публично-правовых обязанностей граждан и организаций (например, обязанность уплачивать налоги и сборы). Названные правовые институты отличаются от административных

барьеров именно своей направленностью на поддержание стабильного и эффективного функционирования государства.

Однако подобное определение понятия административного барьера следует признать узким. Как следует из исследований специалистов, сами предприниматели смотрят на явление административного барьера более широко. В проведенных опросах почти половина респондентов-предпринимателей (44,2 %) среди самых существенных административных барьеров назвали проблему налоговой политики и высоких налогов; треть опрошенных (29,4 %) назвали в качестве административного барьера нестабильность российского законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность<sup>7</sup>.

Исходя из приведенных данных, становится очевидно, что в самой предпринимательской среде в качестве административного барьера воспринимается практически любая деятельность государства, которая в той или иной мере создает препятствия или неудобства для ведения бизнеса, независимо от сути и конкретной цели такой деятельности.

И. Р. Хизириев в этой связи отмечает, что «в широком смысле под административными барьерами понимается всякое регулирующее воздействие государства на сферу предпринимательской деятельности, связанное с реализацией целого комплекса ограничений и запретов»<sup>8</sup>. А. А. Аузан и П. В. Крючкова, говоря о понятии административного барьера с экономической точки зрения, также понимают его в широком смысле, отмечая, что «административные барьеры в экономике – это установленные решениями государственных органов правила, соблюдение которых выступает обязательным условием ведения деятельности на рынке, вводящие платежи за прохождение бюрократических процедур»<sup>9</sup>.

Столь широкий спектр подходов к определению понятия административного барьера объясняется несколькими причинами.

Во-первых, как было указано выше, административные барьеры являются пред-

метом рассмотрения многих общественных наук, прежде всего юриспруденции и экономики. В этой связи, как отмечает Е. М. Туманова, «принципиальная разница между понятиями административного барьера, предлагаемыми исследователями экономической теории и теории права, заключается в том, что первые дают понятие, основываясь на теории издержек с точки зрения несения затрат на преодоление барьеров, а вторые, как правило, заостряют внимание на несовершенстве процедур правового регулирования»<sup>10</sup>.

Вторая причина, как представляется, заключается в отсутствии легального определения понятия «административный барьер». Ни в Указе Президента 1998 г., ни в последующих федеральных правовых актах значение термина «административный барьер» не раскрывалось. Даже наиболее актуальный на сегодняшний день нормативный акт в данной сфере – Постановление Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2017 г. № 1184 «О порядке разработки и реализации планов мероприятий («дорожных карт») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» – активно оперируя термином «административный барьер», его значение не раскрывает<sup>11</sup>.

Данная проблема, как представляется, требует законодательного решения. Легальное определение понятия «административный барьер» позволит четко обозначить круг действий и процедур, которые подпадают под данное определение и, следовательно, должны быть сокращены или оптимизированы государством. Это позволит внести ясность как в процесс нормотворчества (законодательного и подзаконного), так и в работу правоприменителя, что может послужить началом действительно эффективной работы по сокращению административных барьеров на всех уровнях публичной власти.

Данное обстоятельство особо актуально ввиду того, что именно сложное законодательство в совокупности с наличием противоречий между нормативными актами различных уровней власти являются одной из первостепенных причин появления административных барьеров. В такой ситуации административным барьером может оказаться как чрезмерное регулирование той или иной административной процедуры, так и, наоборот, наличие пробелов в регулировании, влекущее за собой либо затягивание процедуры вплоть до необоснованного отказа предпринимателю в ее проведении, либо проявление чрезмерной дискреции в полномочиях правоприменителя, что уже является коррупционным фактором<sup>12</sup>.

Говоря о коррупции, стоит отметить, что в литературе зачастую обращают внимание на так называемое «рентоориентированное поведение» чиновников, которые стремятся создать административные барьеры для предпринимателей с целью побуждения последних к коррупционному поведению. В этой связи под «административным барьером» предлагают понимать «действия (бездействие) должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления, выражающиеся в принятии нормативных и ненормативных правовых актов, противоречащих законодательству государства, в злоупотреблении и превышении своих полномочий при проведении контроля деятельности субъектов предпринимательской деятельности»<sup>13</sup>.

Представляется, что данный подход не совсем верный. Злоупотребление или превышение своих должностных полномочий, как и издание правовых актов, противоречащих законодательству, образуют правонарушения (уголовные, административные или дисциплинарные). Данные деяния сопряжены с нарушением установленных законодательством требований, в связи с чем профилактика и борьба с правонарушениями, как нам кажется, является иной функцией государства и

лежит вне рамок деятельности по снижению административных барьеров. Коррупция и иные правонарушения являются скорее следствием существования административных барьеров, результатом их негативного влияния на отношения власти и бизнеса.

Определение наличия административного барьера также имеет собственные особенности, а учитывая особенности и модификацию возникающих общественных отношений, необходимость соответствия способа и формы выражения, оно ориентировано прежде всего на законодательное обеспечение прав граждан. В случае прохождения субъектом определенного административно-процедурного производства разграничивается правовое ориентирование на решение той задачи в каждом конкретном случае, которая максимально отвечает востребованности его законного интереса.

Исходя из сферы взаимодействия государства и бизнеса выделяют административные барьеры: в области регистрации, лицензирования и прекращения деятельности компаний; в области государственного контроля (надзора); получения доступа к кредитам, лизингу, льготам и субсидиям; ведения внешнеэкономической деятельности; сертификации, маркирования и паспортизации товаров или услуг<sup>14</sup>.

Классифицировать административные барьеры можно и в зависимости от стадии «жизненного цикла» компании:

- 1) административные барьеры, связанные со входом на рынок (регистрация, лицензирование и др.);
- 2) административные барьеры, связанные с текущей деятельностью (сертификация товаров, государственный контроль (надзор), отчетность);
- 3) административные барьеры, связанные с перерегистрацией или завершением предпринимательской деятельности (реорганизация, ликвидация юридического лица)<sup>15</sup>.

Еще одним критерием для классификации административных барьеров выступает

уровень публичной власти, в деятельности органов которого проявляются барьеры:

1) административные барьеры, связанные с деятельностью федеральных органов государственной власти;

2) административные барьеры, связанные с деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) административные барьеры, связанные с деятельностью органов местного самоуправления.

Так или иначе следует сделать вывод, что вследствие отсутствия легального определения понятия «административный барьер» в теории и практике его трактуют по-разному, включая в него различные по своему характеру действия и процедуры. Тем не менее из всех определений следует, что общим признаком для них всех является создание дополнительных препятствий и обременений для бизнеса, препятствующих его эффективному и стабильному функционированию.

Как представляется, наиболее корректным определением термина «административный барьер» является его понимание в узком смысле, когда под *административным барьером* понимаются препятствия, создаваемые государством перед предпринимателями, затрудняющие их деятельность и не приводящие к повышению эффективности функционирования государства.

*Преодоление административных барьеров.*

Следует признать, что за последние годы в России проделана большая работа по реформированию многих аспектов взаимодействия государства и бизнеса, прежде всего, касающаяся предоставления государственных услуг, осуществления контрольной (надзорной) деятельности органов публичной власти, оказания государственной поддержки субъектам предпринимательства.

Активно функционирует и развивается Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (далее – ЕПГУ). Предоставление многих государственных услуг

переводится в электронный формат, исключая офлайн-взаимодействие предпринимателей с органами власти, что в значительной мере снизило издержки на преодоление административных барьеров (запись на прием, сбор и подача документов в бумажном виде, получение результата государственной услуги, исправление допущенных ошибок и др.). Помимо того, ЕПГУ осуществляет функцию информирования предпринимателей о порядке и сроках предоставления той или иной государственной услуги.

В 2019 г. началась реформа контрольно-надзорной деятельности, выразившейся в отмене множества подзаконных актов, содержащих зачастую противоречивые требования к бизнесу (так называемая «регуляторная гильотина»). По информации авторов инициативы, данная мера позволила «существенно сократить административную нагрузку на бизнес – с одной стороны, а с другой – повысить уровень безопасности потребителей»<sup>16</sup>. В 2020 г. был принят новый Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>17</sup>, одной из основных идей которого был переход к риск-ориентированному подходу в сфере государственного контроля, а также смещение акцента на деятельность по профилактике и предупреждению нарушений обязательных требований, а не на наказание за уже совершенные нарушения.

Данные изменения также позволяют оптимизировать взаимодействие надзорных органов и предпринимателей, тем самым преодолевая сложившиеся на протяжении длительного времени административные барьеры, связанные с частыми проверками, по итогам которых зачастую выносились противоречащие друг другу требования.

Как ни странно, но значительный вклад в преодоление административных барьеров за последние годы внесли кризисные периоды, связанные с экономическими последствиями распространения коронавирусной инфекции

COVID-19, плавно перетекшие в экономический кризис, вызванный внешним санкционным давлением. Данные чрезвычайные обстоятельства значительно ускорили цифровизацию всей экономики, перевод в электронный формат процедуры предоставления не только государственных услуг, но и государственной поддержки предпринимателям. Более того, в целях упрощения получения такой помощи были значительным образом сокращены многие административные барьеры, в частности, была упрощена процедура льготного кредитования бизнеса, сокращены сроки рассмотрения заявок и предоставления помощи и др.

Помимо того, с 2020 г. в соответствии с Постановлениями Правительства в России значительно ограничено проведение плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей<sup>18</sup>. Подобные антикризисные меры позволяют снизить административное давление на бизнес, сократить или даже полностью нивелировать существовавшие ранее административные барьеры. Хотя очевидно, что подобные шаги приняты ввиду крайне тяжелого положения экономики, усугубление которого дополнительными административными издержками крайне нерационально.

Вопрос преодоления административных барьеров тесно связан с изучением и анализом причин и факторов, способствующих возникновению административных барьеров, поскольку именно устранение или нивелирование этих причин позволит во многом преодолеть негативные последствия, создаваемые барьерами.

Как было указано выше, ключевая причина возникновения административных барьеров заключается в несовершенстве законодательства и подзаконных актов, регулирующих те или иные административные процедуры, а также в частых изменениях данных актов. Причем названная причина может выражаться как в пробельности нормативного

материала, так и в чрезмерной формализации процедур.

Решением данной проблемы, как представляется, может стать более активное взаимодействие всех уровней власти и бизнес-структур на этапе подготовки и рассмотрения проектов тех или иных нормативных актов, регулирующих предпринимательскую деятельность. К примеру, действующие Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228, не содержат требований о согласовании проекта административного регламента с какими-либо «внешними» субъектами, кроме федеральных органов государственной власти, за исключением размещения проекта в сети Интернет для проведения независимой антикоррупционной экспертизы<sup>19</sup>. Но данная экспертиза не предполагает выявления и устранения в проектах регламентов административных барьеров, предупреждая (теоретически) лишь выявление коррупциогенных факторов.

Представляется, что повышению эффективности работы по выявлению и предупреждению возникновения административных барьеров в сфере получения государственных услуг могло бы способствовать дополнение указанных Правил нормой, предполагающей направление проекта Административного регламента предоставления государственной услуги, получателем которой могут быть юридические лица и (или) индивидуальные предприниматели, в адрес Торгово-промышленных палат или бизнес-объединений («Деловая Россия», «ОПОРА России» и др.). Стоит отметить, что данная практика уже действует на уровне субъектов Российской Федерации.

Необходимым представляется также закрепление определения термина «административный барьер» на законодательном или подзаконном уровне с целью четкого определения круга действий и процедур, создающих

необоснованные препятствия для предпринимателей и подлежащих корректировке или устранению.

Важное значение для преодоления административных барьеров должна иметь также борьба с «эффектом блокировки», когда те или иные должностные лица, заинтересованные в сохранении административных барьеров с целью извлечения личной выгоды из них, блокируют попытки устранения этих барьеров. В 2012 г. отмечалось, что «более 100 законодательных инициатив, призванных снизить административные барьеры и упростить получение государственных услуг, не выполнены по причине нерасторопности ведомств, которые отвечают за исполнение этих мероприятий»<sup>20</sup>. Несмотря на то, что за последние десять лет были значительным образом реформированы сферы предоставления госуслуг и осуществления государственного контроля (надзора), игнорировать данную проблему на сегодняшний день все же нельзя.

Безусловно, стоит отметить, что косвенным фактором, объективно влекущим возникновение административных барьеров, является монополия государства на нормотворчество и предоставление публичных услуг. Во взаимоотношениях государства и бизнеса сильной стороной всегда выступает государство, так как именно оно устанавливает условия осуществления предпринимательской деятельности в стране – те самые «правила игры».

Данное обстоятельство объективно. Однако и его влияние может быть определенным образом ограничено. Ф. С. Цинпаева в данной связи отмечает, что «практика преодоления административных барьеров в зарубежных странах следует из модели смешанного регулирования, предполагающего совместную ответственность бизнеса и государства за регулирование отрасли, страны, деловой единицы. Деблокирование барьеров государства происходит институциональными методами путем создания на законода-

тельном и исполнительном уровнях контролирующих организаций, выполняющих координирующую функцию институтов»<sup>21</sup>.

Позитивным примером такого «смешанного регулирования» в отечественной практике можно назвать деятельность саморегулируемых организаций, действующих в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». Саморегулирование, согласно закону, представляет собой самостоятельную и инициативную деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил<sup>22</sup>.

Подобный вид деятельности ограничивает воздействие государства на ту или иную отрасль, в которой, согласно закону, создаются саморегулируемые организации (например, аудиторская деятельность, строительство и архитектура, оценочная деятельность и др.), тем самым значительно снижая риск возникновения административных барьеров в данных отраслях.

В литературе можно также встретить упоминание на иные причины и факторы, способствующие возникновению административных барьеров. В частности, одним из факторов называется отсутствие нормативно установленной ответственности должностных лиц, допустивших появление в нормативных актах административных барьеров, влекущих убытки для предпринимателей: «Еще ни один из разработчиков неэффективных административных норм не понес ответственности за причиненные ему убытки. В лучшем случае эта норма отменяется через некоторое время, однако понесенные убытки остаются невосполнимыми»<sup>23</sup>.

С одной стороны, сама идея повышения ответственности государственных органов

или должностных лиц за создаваемые ими нормы звучит рационально. Однако с практической стороны вопроса представляется, что речь может идти скорее о позитивной ответственности, а не об ответственности в ретроспективном (негативном) смысле. Крайне сложно при расчете и взыскании убытков будет установить причинно-следственную связь с понесенными убытками и введением в действие той или иной нормы, создающей определенные преграды административного характера. В условиях отсутствия комплексного регулирования в сфере административных барьеров (и даже самого легального определения данного термина) вести речь о подобном правовом механизме кажется преждевременным.

Важно отметить, что помимо нормативных средств преодоления административных барьеров, совершенствования законодательства, немаловажную роль в этой сфере играют и организационные меры, направленные на оптимизацию взаимодействия государственных структур и бизнеса. Как было указано выше, одной из таких мер можно считать создание и активное функционирование ЕПГУ, обеспечивающего взаимодействие в электронном формате. Однако работа ведется и в офлайн-режиме.

В настоящее время создана и развивается система центров «Мой бизнес». Статья 15 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» закрепляет основы деятельности инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, устанавливая, что в нее также включаются центры и агентства по развитию предпринимательства<sup>24</sup>.

По информации с официального сайта, система центров «Мой бизнес» функционирует в рамках Национального проекта «Малое и среднее предпринимательство», руководство системой центров осуществляет Минэкономразвития России. В центрах «Мой бизнес»

предоставляется возможность открыть свой бизнес в формате «одного окна», получить консультации по вопросам кредитования, налогообложения, бухучета, государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, пройти обучение по предпринимательству. В настоящее время действует более 400 центров в 84 субъектах РФ<sup>25</sup>.

Представляется, что подобные центры поддержки малого и среднего предпринимательства в совокупности с многофункциональными центрами являются важным средством преодоления административных барьеров. Всю необходимую информацию предприниматели могут получить в одном месте, подача заявлений и необходимых документов для предоставления государственных услуг осуществляется в режиме «одного окна» без необходимости посещения органов власти, что значительным образом снижает издержки бизнеса, сокращая лишние бюрократические процедуры.

Таким образом, становится ясно, что работа по преодолению административных барьеров должна вестись не только нормативными, но и организационными мерами. Данные меры обеспечивают оптимизацию взаимодействия государства и бизнеса, сокращают издержки последнего в случае обращения в государственные структуры. Более того, развитие подобных правовых средств преодоления административных барьеров, как представляется, способствует снижению необходимости для предпринимателей прибегать к неправовым средствам (прежде всего, коррупции), что в свою очередь может привести к отказу от определенных барьеров ввиду падения их «рентабельности» и нивелирования так называемого «эффекта блокировки».

Устранение административных барьеров способствует образованию стимула к использованию государством альтернативных и в большинстве своем более продуктивных методов правового регулирования общественно значимых процессов.

<sup>1</sup> О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства : указ Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 730 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 27. Ст. 3148.

<sup>2</sup> См.: О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>3</sup> См.: Миненко А. В., Селиверстов М. В. Административные барьеры и оценка состояния конкурентной среды субъектами предпринимательской деятельности // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 3 (66). С. 200.

<sup>4</sup> Туманова Е. М. Понятие административных барьеров в предпринимательской деятельности : анализ теории и судебной практики // Законодательство. 2022 № 7. С. 44.

<sup>5</sup> Манушин Д. В. Административные барьеры в российской экономике как условия, способствующие существованию коррупции, и меры по их устранению // Russian Journal of Economics and Law. 2014. № 4. С. 56.

<sup>6</sup> Юрасов И. А., Юрасова О. Н., Суликов В. Н., Кошарная Г. Б. Оценка предпринимательским сообществом уровня административных барьеров в регионе // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2019. № 1 (49). С. 109.

<sup>7</sup> См.: Григорьев А. Н., Михальченко Н. А., Ткачев С. А., Квашнева А. Е. Мониторинг развития конкуренции и административных барьеров в региональной экономике // Региональные проблемы преобразования экономики. 2018. № 9. С. 129.

<sup>8</sup> Хизириев И. Р. Необоснованные ограничения предпринимательской деятельности (административные барьеры) и их роль в государственном регулировании экономических отношений // Молодой ученый. 2021. № 1 (343). С. 112–115.

<sup>9</sup> Аузан А. А., Крючкова П. В. Административные барьеры в экономике : задачи деблокирования // Вопросы экономики. 2001. № 5. С. 36.

<sup>10</sup> Туманова Е. М. Понятие административного барьера // Закон и право. 2022. № 9. С. 87.

<sup>11</sup> См.: О порядке разработки и реализации планов мероприятий («дорожных карт») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2017 г. № 1184 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 41. Ст. 5963.

<sup>12</sup> См.: Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10. Ст. 1084.

<sup>13</sup> Смирнов В. Э. Административно-управленческие барьеры развития предпринимательской деятельности // Социологический альманах. 2021. № 2. С. 252.

<sup>14</sup> См.: Манушин Д. В. Указ. соч. С. 56.

<sup>15</sup> См.: Заболоцкая В. В., Листопад М. Е. Источники формирования финансовых ресурсов малых предприятий // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2014. № 2 (34). С. 77.

<sup>16</sup> В России вводится «регуляторная гильотина». URL: <https://tass.ru/ekonomika/10375103>

<sup>17</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

<sup>18</sup> См.: Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля : постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 11. Ст. 1715.

<sup>19</sup> См.: Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 31. Ст. 5904.

<sup>20</sup> Эксперты : административные барьеры для бизнеса еще достаточно высоки. URL: <https://rg.ru/2012/04/03/biznes.html>

<sup>21</sup> Цинпаева Ф. С. Административные барьеры в предпринимательстве : проблемы устранения // Вестник Дагестан. гос. ун-та. Сер. 3: Общественные науки. 2008. № 5. С. 80.

<sup>22</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49. Ст. 6076.

<sup>23</sup> Административные барьеры входа на российских рынках. URL: <https://www.evkoval.org/kursovye-raboty/administrativnyie-bareryi-vhoda-na-rossijskih-ryinkah-ponyatie-i-suschnost-administrativnyih-barerov>

<sup>24</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31. Ст. 4006.

<sup>25</sup> См.: Национальный онлайн-портал для предпринимателей Мойбизнес.рф. URL: мойбизнес.рф

Воронежский государственный университет

**Бондарева Е. А.**, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права

E-mail: [e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru)

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

**Bondareva E. A.**, Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor of the Constitutional and  
Municipal Law Department

E-mail: [e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru)

Tel.: 8 (473) 220-83-78

О. А. Семенова

Воронежский государственный университет

## ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Статья исследует стратегическое значение и влияние импортозамещения на предпринимательскую сферу в России. В работе также рассматриваются ключевые аспекты этой стратегии, включая роль предпринимателей, меры поддержки, вызовы и перспективы. Важным фокусом является обеспечение качества и безопасности продукции в контексте импортозамещения. Государство и бизнес сотрудничают в поиске эффективных решений для укрепления экономической независимости и создания устойчивой предпринимательской среды. Статья подчеркивает, что эта стратегия требует совместных усилий и постоянного мониторинга для успешной реализации.

**К л ю ч е в ы е с л о в а:** импортозамещение, предпринимательство, малые и средние предприятия (МСП), государственные закупки, налоговые льготы, субсидии, качество продукции, безопасность продукции, экономическая стратегия.

## IMPORT SUBSTITUTION IN THE CONTEXT OF ENTREPRENEURSHIP

The article explores the strategic importance and impact of import substitution on the business sector in Russia. The paper work also examines key aspects of this strategy, including the role of entrepreneurs, support measures, as well as challenges and prospects. An important focus is to ensure product quality and safety in the context of import substitution. The state and business are collaborating to find effective solutions to strengthen economic independence and create a sustainable business environment. The article emphasizes that this strategy requires collaborative efforts and constant monitoring for successful implementation.

**Key words:** import substitution, entrepreneurship, small and medium-sized enterprises (SMEs), bulk purchasing, tax remissions, subsidies, product quality, product safety, economic strategy.

Поступила в редакцию 13 октября 2023 г.

В современном мире, где глобализация и мировая торговля играют ключевую роль в экономическом развитии, стратегия импортозамещения становится все более актуальной для стран, стремящихся обеспечить собственную экономическую независимость и устойчивость. Российская Федерация не исключение. Тема «Импортозамещение в кон-

тексте предпринимательства в Российской Федерации» становится одним из важнейших национальных приоритетов, ведь она затрагивает не только экономические аспекты, но и социальные и политические вопросы<sup>1</sup>. В условиях изменяющейся геополитической обстановки и внешних вызовов Россия активно разрабатывает стратегии и меры, направленные на снижение зависимости от импорта и увеличение доли отечественного производ-

---

© Семенова О. А., 2024

ства<sup>2</sup>. Для более глубокого понимания роли импортозамещения в предпринимательской сфере России рассмотрим несколько ключевых аспектов и примеров федеральных законов, регулирующих этот процесс.

1. Поддержка малых и средних предприятий (МСП) в контексте импортозамещения в России представляет собой важное звено в развитии отечественной экономики. Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ<sup>3</sup> предоставляет МСП широкий спектр мер поддержки. Эти меры включают в себя финансовую поддержку, такую как льготные кредиты и гарантии, а также субсидии и гранты для развития производства и инновационных проектов.

МСП также получают доступ к обучению и консультациям, что помогает им повышать свою квалификацию и эффективность бизнеса. Участие МСП в государственных закупках согласно Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ<sup>4</sup> способствует продвижению их продукции на рынке.

Эти меры поддержки МСП не только способствуют развитию малого и среднего бизнеса, но и укрепляют отечественное производство, снижая зависимость экономики от импорта. Таким образом, МСП играют ключевую роль в стратегии импортозамещения в России, создавая более устойчивую экономическую среду в стране.

2. Государственные закупки в России играют важную роль в стратегии импортозамещения. Этот механизм, регулируемый Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ<sup>5</sup>, представляет собой процесс приобретения товаров, работ и услуг государственными органами и муниципалитетами для удовлетворения общественных потребностей.

В контексте импортозамещения государственные закупки ориентированы на поддержку отечественных товаров и услуг. Законодательство предусматривает меры, стимулирующие предпочтение отечественных продуктов при выборе поставщиков. Это включает в себя установление требований к происхождению товаров, что способствует увеличению доли отечественного производства.

Государственные закупки также способствуют развитию конкуренции среди поставщиков, включая малые и средние предприятия (МСП). Это может снижать цены и повышать качество товаров и услуг. Кроме того, государственные закупки способствуют поддержке инноваций, поскольку они могут стимулировать разработку новых технологий и продуктов.

Важно подчеркнуть, что государственные закупки охватывают разнообразные сферы, включая здравоохранение, образование, транспорт, строительство и др. Таким образом, они играют ключевую роль в поддержке отечественных производителей и способствуют достижению стратегических целей импортозамещения в России.

3. Налоговые льготы и субсидии представляют собой важные инструменты поддержки предпринимателей и стимулирования импортозамещения в России. Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ<sup>6</sup> предоставляет предприятиям, занимающимся производством, значительные налоговые преимущества. Основные виды налоговых льгот включают освобождение от налога на прибыль или его снижение, а также освобождение от налога на имущество и земельный налог. Эти меры могут существенно снижать финансовую нагрузку на предприятия и мотивировать их вкладывать средства в технологическое обновление и модернизацию производства, что способствует импортозамещению.

Помимо налоговых льгот, предприятия могут получать субсидии и гранты на различные цели. Федеральный закон «О разви-

тии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ<sup>7</sup> определяет механизмы предоставления государственной поддержки. Эти средства могут быть направлены на развитие производства, инноваций, обучение персонала и многое другое. Субсидии и гранты помогают предприятиям снижать финансовые риски и реализовывать проекты по импортозамещению.

Однако для получения налоговых льгот и субсидий предприятия должны соответствовать определенным требованиям и условиям, установленным законодательством. Кроме того, они должны строго соблюдать правила и процедуры, предусмотренные законами и нормативными актами, чтобы получить доступ к этим мерам поддержки.

Налоговые льготы и субсидии являются мощными инструментами, которые стимулируют предпринимателей внедрять новые технологии, увеличивать производство и снижать зависимость экономики от импорта. Эти меры помогают укрепить позиции отечественных производителей на рынке и способствуют достижению целей импортозамещения в России.

4. Качество и безопасность продукции играют ключевую роль в стратегии импортозамещения в России. Обеспечение высокого стандарта качества и безопасности продукции не только защищает права потребителей, но и повышает конкурентоспособность отечественных товаров и услуг на рынке. Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ<sup>8</sup> определяет основы регулирования качества и безопасности продукции. Этот закон устанавливает требования к технической документации, обязательной сертификации и декларированию соответствия продукции. Важно строго соблюдать предпринимателями эти нормы и стандарты, чтобы гарантировать безопасность и качество своей продукции.

Также стоит выделить сертификацию продукции – процедуру, при которой сторон-

няя организация подтверждает соответствие продукции установленным стандартам и требованиям. Сертификация обязательна для многих видов продукции, включая продукцию, связанную со здоровьем и безопасностью. Декларирование соответствия – это документ, который предприятия могут выдать сами, подтверждая, что их продукция соответствует установленным требованиям.

Важным аспектом качества и безопасности продукции является защита прав потребителей. Федеральный закон «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 устанавливает права и обязанности потребителей и требования к качеству и безопасности продукции. Правительство России также разрабатывает перечни товаров, подлежащих обязательной сертификации, и устанавливает санкции за нарушение правил.

Кроме защиты прав потребителей, защита интеллектуальной собственности через патентное законодательство также играет важную роль. Это стимулирует инновации и разработку новых технологий, что может улучшить качество и безопасность продукции.

Обеспечение высокого качества и безопасности продукции не только повышает доверие потребителей к отечественным товарам и услугам, но и способствует долгосрочной устойчивости рынка. Эти меры не только защищают интересы потребителей, но и создают благоприятную среду для развития отечественных производителей, что является важной частью стратегии импортозамещения в России.

Таким образом, мы рассмотрели часть важных аспектов и примеров федеральных законов, регулирующих процесс импортозамещения в РФ, и можем сделать вывод, что национальная замена импорта в России – сложный, многогранный процесс, требующий согласованных действий предпринимателей и правительства. Импортозамещение в России приобретает все большее стратегическое значение, ориентированное на укрепление экономической независимости и стиму-

лирование отечественной промышленности. Эта стратегия превращается в более глубокий и сложный процесс, чем простая замена импортных товаров и услуг. Она направлена на создание новых конкурентоспособных отечественных решений. Предприниматели играют важную роль в успешной реализации стратегии импортозамещения. Их активное участие в инвестициях в производство, модернизации и внедрении новых технологий способствует увеличению доли отечественного производства. Государство предоставляет различные меры поддержки, такие как налоговые льготы, субсидии и доступ к государственным закупкам, чтобы стимулировать предпринимателей в импортозамещении. Эти меры создают благоприятную среду для развития отечественных предприятий.

Однако, несмотря на все усилия, качество и безопасность продукции должны оставаться наивысшим приоритетом. Строгие нормы и стандарты качества, регулирование и сертификация остаются неотъемлемой частью этого процесса. Импортозамещение также сталкивается с вызовами, такими как технологические сложности, доступ к ресурсам и конкуренция на мировом рынке. Тем не менее оно открывает перспективы для развития новых индустрий и инновационных решений. В целом, импортозамещение в России представляет собой важную стратегию для укрепления экономики и развития предпринимательской среды. Эта стратегия требует совместных усилий государства и бизнеса, а также постоянного мониторинга и адаптации к изменяющимся условиям.

<sup>1</sup> См.: Импортозамещение в России : востребованные ниши для бизнеса в 2022 году. URL: <https://www.business.ru/article/4087-impportozameshchenie-2022>

<sup>2</sup> См.: МСП и импортозамещение : ответы российских компаний на наши вопросы. URL: <https://journal.sovcombank.ru/biznesu/msp-i-impportozameshchenie-otveti-rossiiskih-kompanii-na-nashi-voprosi>

<sup>3</sup> О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> О промышленной политике в Российской Федерации : федер. закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> О техническом регулировании : федер. закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Воронежский государственный университет*

**Семенова О. А.**, преподаватель кафедры  
международной экономики  
и внешнеэкономической деятельности

E-mail: [Rougx@yandex.ru](mailto:Rougx@yandex.ru)  
Тел.: 8-951-869-66-20

*Voronezh State University*

**Seменова O. A.**, Lecturer of the International  
Economics and Foreign Economic Activity Department

E-mail: [Rougx@yandex.ru](mailto:Rougx@yandex.ru)  
Tel.: 8-951-869-66-20

И. И. Тюнина

Воронежский государственный университет

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА ПРИНЯТИЯ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ НОВОГО СУБЪЕКТА

*В статье проанализированы отдельные положения Федерального конституционного закона от 17 декабря 2021 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», выявлены проблемы правового регулирования и выработаны предложения по совершенствованию правовых механизмов принятия в состав России новых субъектов.*

*Ключевые слова: заключение международного договора, изменение субъектного состава Российской Федерации, порядок принятия в состав Российской Федерации нового субъекта, субъект Российской Федерации, этапы порядка принятия.*

## LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE FOR ADMISSION OF A NEW ENTITY INTO THE RUSSIAN FEDERATION

*The article analyzes individual provisions of the Federal Constitutional Law of December 17, 2021 No. 6-FKZ «On the procedure for admission to the Russian Federation and the formation within it of a new subject of the Russian Federation», problems of legal regulation are identified and proposals are developed to improve the legal mechanisms for admission to the Russian Federation Russia's new subjects.*

*Key words: conclusion of an international treaty, change in the subject composition of the Russian Federation, the procedure for admitting a new subject to the Russian Federation, a subject of the Russian Federation, stages of the acceptance procedure.*

Поступила в редакцию 29 ноября 2023 г.

Россия по своей структуре не является закрытой. Возможность изменения субъектного состава Российской Федерации путем принятия нового субъекта предусмотрена Конституцией РФ<sup>1</sup>. Данная процедура регулируется Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ). Под принятием в Российскую Федерацию нового субъекта подразумевается процедура, предусматривающая изменение состава

субъектов Российской Федерации в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части (ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ).

Анализ порядка принятия в Российскую Федерацию иностранного государства или его части в качестве нового субъекта позволяет выделить ряд следующих последовательных этапов.

Инициатором предложения о принятии в состав российского государства в качестве нового субъекта иностранного государства является заинтересованное иностранное государство (ч. 1 ст. 6 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ). Законодательство

---

© Тюнина И. И., 2024

не предусматривает право Российской Федерации делать предложения о вхождении в ее состав иностранного государства или его части. В силу принципа разделения властей глава государства самостоятельно не может осуществить процедуру принятия в состав России иностранного государства или его части.

Президент Российской Федерации после поступления предложения о принятии в состав России иностранного государства или его части уведомляет о нем палаты Федерального Собрания Российской Федерации и Правительство Российской Федерации. В случае необходимости проводит с ними соответствующие консультации (ч. 2 ст. 6 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ).

Далее осуществляется рассмотрение предложения о том, чтобы в состав РФ была включена новая территория (которая способна представлять собой как целое государство, так и определенную его составляющую). Этот этап имеет подготовительный характер. Суть его заключается в том, чтобы осуществить переговоры со всеми теми, кто может быть заинтересованным (или же незаинтересованным) во вхождении в состав РФ новых территорий. Заключение о возможности интеграции в состав РФ новых территорий должно быть произведено без нарушения положений федерального законодательства, определяющего участие РФ в международных договорах (однако это условие применяется только в том случае, когда международный договор предполагает, что в состав РФ включаются какие-либо территории, что ранее в ней не входило)<sup>3</sup>.

На третьей стадии производится подписание международного договора<sup>4</sup>. При подписании данных документов должны быть выполнены положения, которые регламентированы отечественной Конституцией (а также национальным законодательством, определяющим, в каком порядке производится подписание международных договоров). Стоит отметить, что такие документы могут подписываться между Российской Федерации

ей и иными сторонами (среди которых выделяются не только государства, но также и, например, международные организации; представители определенных территорий, ранее относившихся к иностранным государствам). Международный договор может представлять собой как один документ, так и систему документов<sup>5</sup>.

Международные соглашения, в которых принимает участие Российская Федерация, могут касаться, в частности, установления названий для новых территорий, входящих в состав РФ (а также установления статусов для данных территорий). Отдельно в данных документах может быть оговорено, в каком порядке осуществляется получение гражданства России тем населением, что имеет место жительства в пределах новых территорий, включаемых в состав государства. Следует останавливаться при проработке международных договоров в том числе и на том, в каком порядке станет реализовываться правопреемство прекращающего свое существование иностранного государства в международных структурах. При необходимости определяется, в каком порядке, в какие сроки вводится в действие на новых территориях законодательство Российской Федерации. Как показывает практика, при заключении подобных международных договоров определяется «переходный период» с продолжительностью в несколько лет. Он является необходимым для того, чтобы новые территории, включаемые в состав РФ, смогли полноценно интегрироваться в государство, в его финансовую, а также экономическую, социальную системы.

Достаточно спорной является точка зрения, согласно которой международные договоры могут иметь положения, определяющие, как именно государства могут включаться в состав РФ<sup>6</sup>. Ведь подобные договоры прекращают свое действие сразу же после того, как ранее существовавшее иностранное государство становится участником РФ, приобретая статус ее отдельного субъекта.

Представляется обоснованной та точка зрения, которая была высказана П. Шушкановым. В соответствии с ней основанием для того, чтобы включить новые территории в состав Российской Федерации, является решение, принятое населением данных территорий после проведения референдума<sup>7</sup>. Ведь именно после того, как осуществлен референдум, появляется база для того, чтобы осуществить обращение к Президенту РФ (с целью обеспечить вхождение в состав страны новых территорий). Что же касается прочих вопросов, которые относятся к организации функционирования вновь появившегося в составе страны субъекта, то они подлежат решению уже на внутригосударственном уровне.

Представляется логичным существование международных договоров, определяющих вхождение территорий, ранее представлявших собой часть иностранного государства (или иностранных государств) в состав РФ (с предоставлением им статуса отдельного субъекта). Такие документы могут характеризоваться тем, что в них отражается согласие, предоставленное тем государством, что лишается части территорий в связи с их интеграцией в состав РФ. Подобного рода документы соответствуют всем требованиям, установленным в сфере международного права<sup>8</sup>.

Далее следует обращение Президента Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации международного договора о принятии в состав России иностранного государства или его части.

В случае если Конституционный Суд Российской Федерации признает не вступивший в силу международный договор соответствующим Конституции России, этот международный договор вносится в Государственную Думу на ратификацию. Одновременно с международным договором в Государственную Думу вносится проект федерального конституционного закона о принятии в Российскую

Федерацию нового субъекта. Проект федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы России, а также в систему органов государственной власти Российской Федерации. В проекте могут содержаться и другие положения, вытекающие из международного договора и протоколов к нему (ст. 8 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ).

Федеральный закон о ратификации международного договора принимается палатами Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном ст. 105, 106 и 107 Конституции Российской Федерации. Федеральный конституционный закон о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта принимается палатами Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном ст. 108 Конституции Российской Федерации. Федеральный конституционный закон о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта вступает в силу не ранее вступления в силу для Российской Федерации и для иностранного государства международного договора. Изменения в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта и учитываются при переиздании текста Конституции Российской Федерации (ст. 9 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ).

Анализ процедуры принятия в Российскую Федерацию нового субъекта позволяет сказать о следующем: нынешнее законодательство никак не ограничивает срок, который отводится для завершения рассматриваемой процедуры. Из-за этого складывается

ся ситуация, при которой не определено, в течение какого срока Президент Российской Федерации предоставляет Правительству, а также Парламенту информацию о наличии инициативы по вхождению в состав РФ новых субъектов. Так же как и не определено то, в соответствии с какими сроками уполномоченные субъекты обязаны завершить рассмотрение данной инициативы, определиться с тем, является ли она возможной для реализации. Наконец, законодательство никак не рассматривает и вопрос о том, какие временные рамки установлены для подготовки проектных вариантов федеральных конституционных законов, определяющих порядок включения в состав государства новых тер-

риторий, для их утверждения и введения в действие. Соответственно, законодательство, регламентирующее процедуру принятия в Российскую Федерацию нового субъекта, не является совершенным и должно быть доработано. Одна из важнейших доработок будет касаться установления временных рамок, в соответствии с которыми должны реализовываться разные стадии процедуры по включению в РФ новых территорий.

Совершенствование правового регулирования процессов изменения состава субъектов Российской Федерации будет являться важным шагом в создании правовых условий для гармонизации и развития федеративной структуры России.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>2</sup> Рос. газета. 2001. 20 дек.

<sup>3</sup> См.: Рос. газета. 1995. 21 июля.

<sup>4</sup> Например, 30 сентября 2022 г. был подписан Договор между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

<sup>5</sup> Условия и порядок вступления в силу международных договоров Российской Федерации. Порядок их опубликования : справочная информация. Материал подготовлен специалистами «КонсультантПлюс». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> См.: Шушканов П. А. О некоторых проблемах принятия в состав Российской Федерации иностранного государства или его части // Право и политика. 2007. № 8. С. 34.

<sup>7</sup> См.: Там же. С. 35.

<sup>8</sup> См.: Асяева М. В. Процедура принятия в состав Российской Федерации нового субъекта : правовые проблемы // Символ науки. 2015. № 2. С. 163.

Воронежский государственный университет

**Тюнина И. И.**, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права

E-mail: [tunina-i@mail.ru](mailto:tunina-i@mail.ru)  
Тел.: 8-910-347-07-51

Voronezh State University

**Tyunina I. I.**, Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor of Constitutional and Municipal  
Law Department

E-mail: [tunina-i@mail.ru](mailto:tunina-i@mail.ru)  
Tel.: 8-910-347-07-51

УДК 342.25

С. В. Судакова

Воронежский государственный университет

**РАЗРАБОТКА И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕР, НАПРАВЛЕННЫХ  
НА УКРЕПЛЕНИЕ МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНОГО СОГЛАСИЯ  
КАК ВОПРОС МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ:  
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

*В статье рассматривается базовое правовое регулирование компетенции местного самоуправления в сфере укрепления межконфессионального согласия. Центральное место в исследовании занимает анализ разработки и осуществления мер, направленных на укрепление межконфессионального согласия в качестве вопроса местного значения. Оценивается научная дискуссия вокруг отнесения данного аспекта к вопросам местного или государственного значения.*

*Ключевые слова:* местное самоуправление, компетенция, вопросы местного значения, межконфессиональное согласие.

**DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF MEASURES  
AIMED AT STRENGTHENING INTERFAITH HARMONY  
AS AN ISSUE OF LOCAL IMPORTANCE:  
THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS**

*The article examines the basic legal regulation of the competence of local self-government in the field of strengthening interfaith harmony. At the heart of the study is an analysis of the design and implementation of measures to strengthen interfaith harmony as a matter of local concern. The scientific discussion around the attribution of this aspect to issues of local or national importance is evaluated.*

*Key words:* local self-government, competence, issues of local significance, interfaith harmony.

Поступила в редакцию 22 декабря 2023 г.

Действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 02.11.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» включает в перечень вопросов

местного значения городских поселений, муниципальных районов, городских и муниципальных округов обширный комплексный вопрос по созданию условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, про-

---

© Судакова С. В., 2024

живающих на территории этих муниципальных образований, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов<sup>1</sup>.

В рамках настоящего исследования предлагаем сосредоточить внимание именно на вопросах укрепления межконфессионального согласия как отдельном векторе управленческой активности органов местной власти.

Здесь важно оценить уровень целесообразности включения этого направления управленческого процесса в сферу компетенции местного самоуправления.

В первую очередь логично обратиться к содержательной сути категории «вопросы местного значения», эффективная реализация которых, по справедливому утверждению С. Е. Чаннова, определяет «цель и смысл существования местного самоуправления»<sup>2</sup>.

Абзац 12 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ определяет эту правовую категорию как «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» (здесь и далее курсив наш. – С. С.). Комментируя данное определение, В. И. Васильев подчеркивал, что «понятие “жизнеобеспечение” имеет весьма широкое содержание. Возможность применения данного понятия к функциональному назначению местного самоуправления обеспечивает термин “непосредственное”. Ведь “непосредственное” означает прямое, без посредников, ближайшее и т. п. ... Поэтому при определении вопросов местного значения необходимо придерживаться функционального назначения данного демократического института, исключаящего по своей природе решение задач, присущих органам государственной власти»<sup>3</sup>.

Стоит отметить, что в специальной литературе категория «вопросы местного значения» и ее современное правовое содержание

получили масштабную, разностороннюю и глубокую научно-теоретическую оценку. Рассмотрим этот срез научных исследований более подробно.

Так, большинство ученых считают, что вопросы местного значения составляют содержательную основу именно предметов ведения как элемента компетенции<sup>4</sup>. Однако анализ положений Федерального закона № 131-ФЗ вполне допускает существование и иной научной позиции по этому поводу. Соглашаясь с тем, что большая часть вопросов местного значения действительно сформулирована широко и может быть отнесена к сфере предметов ведения, некоторые авторы отмечают, что отдельные вопросы из действующего перечня логичнее относить к такому элементу компетенции, как полномочия<sup>5</sup>.

Т. М. Бялкина причину такой дискуссии относительно теоретико-правовой природы вопросов местного значения видит, прежде всего, в неопределенности позиции федерального законодателя относительно места указанных вопросов в структуре компетенции. По ее мнению, если опираться на четкое конституционное указание о необходимости решения вопросов местного значения населением самостоятельно, то становится очевидным, что данный подход сближает вопросы местного значения с категорией «предметы ведения». Однако глава 3 Федерального закона № 131-ФЗ в противовес этому утверждению изобилует частыми примерами нормативных положений, когда «законодатель смешивает (и содержательно, и терминологически) формулировки вопросов местного значения и полномочий по их решению»<sup>6</sup>. Такая ситуация не только стимулирует научную полемику относительно смыслового содержания вопросов местного значения, но и порождает комплекс существенных правоприменительных проблем в сфере реализации компетенции местного самоуправления.

И. В. Гранкин, рассматривая вопросы местного значения в качестве «сфер повседневной жизни населения муниципальных об-

разований», предлагает несколько конкретных признаков этих вопросов. По его мнению, каждый вопрос местного значения:

– во-первых, определяет один из секторов общественно-полезной деятельности, в котором удовлетворяются жизненно важные потребности людей;

– во-вторых, должен быть закреплен непосредственно в Конституции РФ и (или) в Федеральном законе № 131-ФЗ;

– в-третьих, решается только населением или органами местного самоуправления, т. е. без участия государственных органов<sup>7</sup>.

Н. С. Тимофеев считает, что «вопросы местного значения выделяются на основе двух основных признаков:

а) они затрагивают интересы только данной территории;

б) они решаются за счет местных финансовых и иных территориальных ресурсов». При этом он подчеркивает, что «оба эти критерия условны, но хороши тем, что позволяют гибко учитывать местные нужды и возможности. Вследствие применения указанных критериев в зависимости от возможностей одни и те же вопросы в разных местах могут иметь местное или государственное значение»<sup>8</sup>.

По мнению В. И. Васильева, «при всей условности деления управленческих дел на местные и неместные, оно необходимо... Вся мировая история местного самоуправления напрямую связана с выделением в ряду управленческих дел *вопросов локального характера*, составляющих *основу* компетенции муниципальных образований»<sup>9</sup>. При этом одну из причин несовершенной нормативно-правовой фиксации в базовом законе некоторых вопросов местного значения он видел в «эклектичности идейных установок разработчиков закона и явной переоценке законодателем реальных возможностей муниципалитетов»<sup>10</sup>. Данное утверждение не потеряло своей актуальности и по сей день.

При оценке рассмотренных научных позиций возникает резонный вопрос: стоит ли относить разработку и осуществление мер,

*направленных на укрепление межконфессионального согласия*, к сфере собственной компетенции местного самоуправления? С нашей точки зрения, ответ на этот вопрос может быть двояким.

С одной стороны, известно, что Конституция РФ в качестве одной из основ конституционного строя закрепляет светский характер Российского государства, на территории которого запрещается разжигание религиозной розни; каждому человеку гарантируется право на свободу совести и вероисповедания, при реализации которого он может свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения, а также действовать в соответствии с ними (ст. 14, ч. 5 ст. 13, ст. 28 Конституции РФ). Данные положения Основного закона страны со всей очевидностью поднимают вопросы гармонизации межконфессиональных отношений на уровне задач государственной важности, решению которых должны уделять последовательное внимание, в первую очередь, органы государственной власти.

С другой стороны, актуализация значимости эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти для наиболее эффективного решения управленческих задач в интересах населения (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ) предлагает новый ракурс рассмотрения данных проблем.

По мнению О. Н. Мигущенко, например, наиболее успешно достичь этих целей можно лишь при слаженной совместной работе субъектов публичной власти «по сбережению народа России, развитию человеческого потенциала, повышению качества жизни и благосостояния граждан»<sup>11</sup>. А этого вряд ли можно достичь без «создания благоприятной духовно-нравственной среды обитания граждан»<sup>12</sup>. Укрепление межконфессионального согласия на территории муниципальных образований имеет к этой сфере прямое отношение и нуждается во внимании как со стороны органов государственной власти феде-

рального и регионального уровней, так и со стороны органов местного самоуправления.

Теперь проиллюстрируем некоторые элементы реализации данного вопроса местного значения в городском округе город Воронеж на конкретном примере.

Прежде всего, этот вопрос обозначен в п. «8.1» ч. 1 ст. 14 главы 3 Устава городского округа, посвященной компетенции местного самоуправления. Однако полномочия по решению данного вопроса в ст. 15 Устава городского округа, увы, не конкретизированы. Отсутствует четкое упоминание о данных полномочиях и в ст. 47–48 указанного Устава.

Считаем, что исполнительно-распорядительные полномочия местной администрации по решению такого вопроса местного значения, как «разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия», обязательно должны быть конкретизированы в ст. 48 Устава городского округа город Воронеж.

В данном контексте стоит отметить, что на основании Постановления администрации городского округа город Воронеж от 5 марта 2012 г. № 163 при администрации действует координационный совет по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений. Действующий состав этого совета утвержден Постановлением администрации городского округа город Воронеж от 26 июня 2023 г. № 767. Деятельность

совета направлена на «развитие партнерских отношений между органами местного самоуправления и национально-культурными, религиозными общественными организациями, осуществляющими свою деятельность на территории городского округа город Воронеж; содействие сохранению и укреплению социально-политической стабильности; предупреждение и устранение проявлений этнополитического и этнорелигиозного экстремизма, напряженности в межэтнических и межконфессиональных отношениях, формирование толерантности в этнической, религиозной, общественно-политической среде городского округа город Воронеж, обеспечение условий равноправного развития всех этнических культур»<sup>15</sup>. Отчеты о работе координационного совета систематически публикуются на официальном сайте городской администрации.

Очевидно, что в современных условиях это направление работы органов местного самоуправления приобретает высокий уровень значимости. Укрепление и популяризация традиционных нравственных ценностей, создание условий для стабильных, партнерских и дружелюбных отношений между носителями различных религиозно-мировоззренческих убеждений и представителями различных национальностей и этносов – важнейшее условие эффективного развития любого муниципального образования, его инвестиционной и туристической привлекательности.

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> Чаннов С. Е. Муниципальное право : учебник и практикум для прикладного бакалавриата. М. : Юрайт, 2015. С. 103.

<sup>3</sup> Васильев В. И. Муниципальное право России : учебник. М. : Юстицинформ, 2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См. подробнее, например : Муниципальное право : учебник и практикум для академического бакалавриата / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. М. : Юрайт, 2017. С. 292 ; Авакьян С. А., Баженова О. И., Ежукова О. А. Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Проспект, 2021. С. 342 ; Чаннов С. Е. Указ. соч. С. 103 ; и др.

<sup>5</sup> См., например: Муниципальное право России : учебник для вузов / А. Н. Кокотов [и др.] ; под ред. А. Н. Кокотова. М. : Юрайт, 2020. С. 153.

<sup>6</sup> Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2020. № 4. С. 29.

<sup>7</sup> См. подробнее: Гранкин И. В. Муниципальное право Российской Федерации. Курс лекций : учеб. пособие. М. : Проспект, 2017. С. 154.

<sup>8</sup> Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. М. : Изд-во МГУ, 2005. С. 125.

<sup>9</sup> Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. М. : Формула права, 2005. С. 130.

<sup>10</sup> Там же. С. 131.

<sup>11</sup> Мигущенко О. Н. Народовластие и единая система публичной власти // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2022. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Авакьян С. А., Баженова О. И., Ежукова О. А. Указ. соч. С. 343.

<sup>15</sup> О создании координационного совета по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений при администрации городского округа город Воронеж : постановление администрации городского округа город Воронеж от 5 марта 2012 г. № 163 (в ред. от 26.06.2023). URL: <https://docs.cntd.ru/document/440511519>

Воронежский государственный университет

**Судакова С. В.**, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права

E-mail: [sophyasudakova@mail.ru](mailto:sophyasudakova@mail.ru)

Tel.: 8-908-138-92-47

Voronezh State University

**Sudakova S. V.**, Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor of the Constitutional  
and Municipal Law Department

E-mail: [sophyasudakova@mail.ru](mailto:sophyasudakova@mail.ru)

Tel.: 8-908-138-92-47

УДК 342.55

**К. А. Голубых**

*Воронежский государственный университет*

### **ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ ДЕПУТАТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

*В статье рассматривается важный институт в сфере непосредственного народовластия – дополнительные выборы депутатов муниципального образования. Проводится анализ оснований и процедуры назначения дополнительных выборов, а также правовое регулирование дополнительных выборов депутатов муниципального образования.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: дополнительные выборы, дополнительные выборы депутатов муниципального образования, муниципальные выборы, избирательное право.*

### **BY-ELECTIONS OF DEPUTIES OF THE MUNICIPALITY**

*The article considers an important institution in the sphere of direct democracy – by-elections of deputies of the municipality. The analysis of the grounds and procedures for the appointment of additional elections, as well as the legal regulation of additional elections of deputies of the municipality.*

*Key words: by-elections, by-elections of deputies of the municipality, municipal elections, suffrage.*

Поступила в редакцию 19 ноября 2023 г.

Выборы депутатов муниципального образования являются важнейшим институтом в сфере непосредственного народовластия. Так, Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 5 ноября 1998 г. № 169-О<sup>1</sup> указал, что дополнительные выборы являются новыми выборами, проводящимися в связи с досрочным прекращением полномочий депутата.

Правовое регулирование муниципальных выборов осуществляется на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне. Сре-

ди наиболее важных нормативных правовых актов на уровне федерации можно выделить:

– Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>;

– Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>3</sup> (при нарушениях конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления);

– Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах орга-

---

© Голубых К. А., 2024

низации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup>.

На региональном уровне – законодательные акты субъектов Российской Федерации. В каждом субъекте действуют специальные законы о муниципальных выборах или избирательные кодексы, например в Воронежской области в 2007 г. был принят Избирательный кодекс Воронежской области<sup>5</sup>.

Основная цель дополнительных выборов депутатов муниципального образования – обеспечить непрерывность работы органов местного самоуправления. А. Н. Полянская и А. А. Берсенов считают, что «целью дополнительных выборов является обеспечение максимальной представительности органов власти местного самоуправления»<sup>6</sup>. На практике существует несколько возможных ситуаций, в связи с возникновением которых депутат может досрочно прекратить свои полномочия. Среди них:

- смерть;
- избрание на должность, не совместимую с должностью депутата;
- отставка по собственному желанию;
- отзыв депутата;
- иные причины.

К. Ю. Бородулина, заместитель начальника Правового управления – начальник отдела регионального законодательства о выборах и референдумах Аппарата ЦИК России и Н. В. Русинова, советник отдела регионального законодательства о выборах и референдумах Правового управления Аппарата ЦИК России считают, что «возможность назначения дополнительных выборов либо передача оставшегося вакантным депутатского мандата другому лицу наступает лишь после вынесения представительным органом муниципального образования решения о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа. До принятия такого решения депутат вправе пользоваться предусмотренными законодательством гарантиями и получать денежные выплаты, что подтверждается позицией Конституционного Суда Российской

Федерации, выраженной в постановлении от 27 декабря 2012 г. № 34-П»<sup>7</sup>.

В то же время очевидно, что в случае избрания депутата представительного органа муниципального образования на иную должность, замещение которой несовместимо с полномочиями депутата, отсутствие такого решения представительного органа, исходя из положений п. 6 ст. 70 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>8</sup>, не может служить препятствием для его регистрации в качестве избранного лица, вступления в должность, принятия участия в заседании вновь избранного органа и т. д. Что касается отзыва депутатом заявления о сложении своих полномочий по собственному желанию, то возможность и процедура отзыва ранее поданных заявлений законодательно не закреплена, при этом прямого запрета на отзыв заявления депутата о своей отставке законодательство не содержит, что подтверждается судебной практикой (решение Всеволожского городского суда Ленинградской области от 4 октября 2017 г. по делу № а-8269/17<sup>9</sup>).

Представляется, что решение о возможности такого отзыва должно рассматриваться и приниматься представительным органом муниципального образования в каждом конкретном случае, исходя из сложившихся обстоятельств. При решении указанного вопроса следует учитывать, приступил ли депутат к исполнению новых полномочий, а также учитывать ограничения, налагаемые на депутата в части замещения иной выборной должности, позицию законодательного (представительного) органа государственной власти, в который избран депутат, основанную на законодательстве о статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Также полагаем необходимым остановиться на рассмотрении ситуации, когда де-

путат представительного органа муниципального образования досрочно прекращает свои полномочия, а территориальная избирательная комиссия дополнительные выборы не назначает. В рассматриваемом случае депутат, избранный на имеющийся вакантный мандат, будет осуществлять свои полномочия более одного года.

Если дополнительные выборы, в том числе с учетом рамочных сроков назначения выборов, предусмотренных п. 7 ст. 10 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не могут быть назначены на второе воскресенье сентября, то они должны быть проведены не позднее чем через один год со дня досрочного прекращения полномочий депутата в любое иное воскресенье с соблюдением положений п. 6 ст. 10 Федерального закона.

Для того чтобы дополнительные выборы состоялись, требуется, чтобы было соблюдено немало условий и проведено должное количество процедур. Так, стоит отметить, что дополнительные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более одного года. Статья 71 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» говорит, что дополнительные выборы проводятся не позднее чем через четыре месяца со дня досрочного прекращения полномочий, если в результате прекращения депутатских полномочий законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган муниципального образования остались в неправомочном составе.

Из совокупности положений п. 2 ч. 16, ч. 17 и 18 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>10</sup> сле-

дует, что вступление в силу решения суда о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий всех депутатов этого представительного органа муниципального образования и назначение досрочных выборов. Иными словами, установление факта неправомочности состава представительного органа в судебном порядке является основанием для проведения не дополнительных, а досрочных выборов. Такая позиция отражена, например, в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 г. № 30-АПГ12-1<sup>11</sup>, указывающем, что вступление в силу решения о неправомочности состава депутатов представительного органа муниципального образования влечет за собой досрочное прекращение полномочий всех депутатов представительного органа муниципального образования и проведение досрочных выборов в сроки, установленные законом.

В каких же случаях применяется указанное положение п. 8 ст. 71 Федерального закона? В первую очередь необходимо проанализировать формулировку «орган остался в неправомочном составе». В ЦИК России, учитывая сложившуюся судебную практику, выработана следующая позиция.

Как подтверждается Определением Верховного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2016 г. № 20-АПГ16-2<sup>12</sup>, если в результате сложения депутатами своих полномочий и принятия представительным органом муниципального образования решений о досрочном прекращении их полномочий представительный орган остался в неправомочном составе, т. е. в составе менее двух третей от установленной численности депутатов, но с численностью депутатов, позволяющей органу в установленные законом сроки принять решение о назначении дополнительных выборов, такой орган не может быть признан неправомочным.

В. А. Ершов говорит о том, что «при проведении повторных и дополнительных выбо-

ров для замещения вакантного депутатского мандата в действующем законодательном (представительном) органе государственной власти, представительном органе муниципального образования не может быть выдвинуто кандидатом лицо, являющееся депутатом (членом) этого органа»<sup>13</sup>.

Дополнительные муниципальные выборы проводятся в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному или многомандатному избирательному округу. Но на практике может возникнуть ситуация, когда досрочно прекращаются полномочия депутата, избранного по пропорциональной системе. В таком случае при досрочном прекращении полномочий депутата муниципального образования, который был избран по списку кандидатов, законодательство может предусматривать возможность предложения кандидатуры зарегистрированного по тому же списку депутата для замещения вакантного мандата депутата коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии, коллегиальным постоянно действующим руководящим органом регионального отделения этой партии или другим структурным партийным подразделением, ответственным за составление списка кандидатов. При разделении списков на региональные группы вакантный депутатский мандат может быть предложен депутату только из той же региональной группы, в которую входил депутат, досрочно прекративший свои полномочия.

При отсутствии в региональной группе кандидатов, согласных на замещение вакантного мандата, политическая партия по-

лучает право замены зарегистрированного кандидата кандидатом из другой региональной группы.

Приведем примеры дополнительных выборов депутатов муниципального образования в Российской Федерации. В 2023 г. прошли выборы депутатов представительного органа муниципального образования в Воронежской, Краснодарской и Нижегородской областях. Дополнительные выборы в городском округе город Воронеж были назначены после того, как Воронежская городская Дума лишилась двух депутатов. В Краснодарской городской Думе по результатам голосования по одномандатным избирательным округам избрано шесть депутатов седьмого созыва. В Нижнем Новгороде прошли дополнительные выборы депутатов по одномандатному избирательному округу № 10. Ранее занимавший эту должность депутат сложил свои полномочия по собственному желанию.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что дополнительные выборы депутатов муниципального образования являются процедурой, которая проводится в случае необходимости заполнить вакантные места в органах местного самоуправления. Они проводятся в соответствии с определенными правилами и процедурами, которые регулируются законодательством. Участвовать в дополнительных выборах имеют право граждане, достигшие определенного возраста и имеющие избирательные права. После проведения дополнительных выборов могут возникнуть различные последствия, включая изменение состава органов местного самоуправления и влияние на принимаемые ими решения.

---

<sup>1</sup> По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности положений Федерального закона «Об основных гарантиях и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: определение Конституц. Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 169-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июля 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 31.07.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>3</sup> Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления : федер. закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49. Ст. 5497.

<sup>4</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 02.11.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>5</sup> Избирательный кодекс Воронежской области : закон субъекта от 27 июня 2007 г. № 87-ОЗ // Собр. законодательства Воронежской области. 2007. № 6. Ст. 199.

<sup>6</sup> Полянская А. Н., Берсенева А. А. Историко-теоретические основы муниципальных выборов // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2022. № 11-5 (74). С. 7.

<sup>7</sup> Правовые аспекты и основания назначения и проведения выборов не в единый день голосования // Вестник. URL: <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/publications/opinions/43341.html>

<sup>8</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июля 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 31.07.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>9</sup> Суды общей юрисдикции // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/10oOak6Jhdoa/>

<sup>10</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 02.11.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>11</sup> Суд оставил без изменения судебное решение о признании приказов уполномоченного органа незаконными, восстановлении истца на работе, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда, поскольку дисциплинарное взыскание в виде увольнения могло быть применено к истцу только после согласования с выборным органом профсоюзной организации и с соблюдением установленных законом сроков : апелляционное определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 9 ноября 2012 г. № 6888880-АПГ12-7. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

<sup>12</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18 февраля 2016 г. № 20-АПГ16-2 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatcionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-18022016-n-20-avg16-2/>

<sup>13</sup> Ершов В. А. Основы избирательного права Российской Федерации. М. : ГроссМедиа, 2008. С. 53.

*Воронежский государственный университет*

**Голубых К. А.**, студент

*E-mail: golubykh80@mail.ru*

*Тел.: 8-980-341-59-10*

*Voronezh State University*

**Golubykh K. A.**, Student

*E-mail: golubykh80@mail.ru*

*Tel.: 8-980-341-59-10*

Д. П. Кожевникова

Воронежский государственный университет

## ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЛИЦ, ОСУЖДЕННЫХ К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ, КАК ЭЛЕМЕНТ ИХ ПРАВОВОГО СТАТУСА

*В статье говорится о лишениях и ограничениях конституционных прав и свобод лиц, осужденных к лишению свободы. На основе анализа положений законодательства рассматривается, в какой мере ограничиваются личные, политические и социально-экономические права и свободы. Дана оценка необходимых ограничений прав и свобод, являющихся неотъемлемой частью правового статуса лиц, осужденных к лишению свободы.*

*Ключевые слова:* конституционные права, лица, осужденные к лишению свободы, ограничение прав, личные, политические и социально-экономические права и свободы.

## RESTRICTION OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF PERSONS SENTENCED TO IMPRISONMENT AS AN ELEMENT OF THEIR LEGAL STATUS

*The article refers to the deprivation and restrictions of the constitutional rights and freedoms of persons sentenced to imprisonment. Based on the analysis of the provisions of the legislation, it is considered to what extent personal, political and socio-economic rights and freedoms are limited. The assessment of the necessary restrictions on the rights and freedoms that are an integral part of the legal status of persons sentenced to imprisonment is given.*

*Key words:* constitutional rights, persons sentenced to imprisonment, restriction of rights, personal, political and socio-economic rights and freedoms.

Поступила в редакцию 10 декабря 2023 г.

Конституция Российской Федерации<sup>1</sup> как основной закон государства, имеющий высшую юридическую силу, закрепляет в главе 2 основные права и свободы человека и гражданина, соблюдение и обеспечение которых гарантируется в Российской Федерации. Комплекс данных прав принадлежит каждому человеку от рождения независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного

положения и т. д. Основные права и свободы являются элементом правового статуса личности в Российской Федерации.

Однако существует категория лиц, совершивших преступления и в связи с этим осужденных к наказанию. Положения ст. 10 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> (далее – УИК РФ) закрепляют гарантию осужденным при исполнении наказаний прав и свобод граждан Российской Федерации с изъятиями и ограничениями. Само по себе наказание согласно ст. 43 Уголовного

---

© Кожевникова Д. П., 2024

кодекса Российской Федерации<sup>3</sup> (далее – УК РФ) есть мера государственного принуждения, и оно заключается в лишении или ограничении прав и свобод лица, совершившего преступление. Поэтому ограничение прав и свобод лиц, осужденных к лишению свободы, является неотъемлемой частью их правового статуса. Учитывая, что в соответствии с Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации<sup>4</sup> на период до 2030 г. по состоянию на 1 января 2021 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось 482,9 тыс. осужденных, а по данным информационно-аналитического отдела Федеральной службы исполнения наказаний РФ<sup>5</sup>, по состоянию на 1 января 2023 г. – 433 тыс. человек, можно сделать вывод, что к данной категории относится огромное количество людей. В связи с этим необходимо понимать, в каких пределах ограничиваются конституционные права и свободы лиц, осужденных к лишению свободы, для достижения основной цели исполнения наказания – исправления осужденных.

Наибольшему ограничению подвержены личные права и свободы осужденных. По мнению М. А. Симоновой и Н. Д. Шайдулиной: «Лишение свободы как вид уголовного наказания заключается в принудительной изоляции преступника от общества с возложением обязанности подчиняться установленным в местах лишения свободы правилам поведения, соблюдение которых гарантируется постоянным и многосторонним наблюдением за ним со стороны администрации учреждений, исполняющих наказания»<sup>6</sup>. Соответственно в первую очередь осужденный лишается права на свободу, что, в том числе, влечет невозможность свободно передвигаться и выбирать место пребывания и жительства, поскольку осужденному запрещено покидать территорию исправительного учреждения за исключением случаев, предусмотренных законом, например, осужденным к лишению свободы, содержащимся в

исправительных колониях, могут быть разрешены выезды за пределы исправительных учреждений на время ежегодного оплачиваемого отпуска (ст. 97 УИК РФ). Однако если у лица отсутствует разрешение на выезд, оставление исправительного учреждения будет расценено как преступление, предусмотренное ст. 313 УК РФ, – побег из места лишения свободы.

Ограничивается право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, а также право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Во-первых, в зависимости от вида исправительного учреждения и режима отбывания наказания устанавливается допустимое количество получаемых посылок, передач и бандеролей. Во-вторых, получаемые и отправляемые посылки, передачи и бандероли обязательно подвергаются досмотру (ст. 90 УИК РФ). При этом изымаются вещи и предметы, которые осужденным не допускается иметь при себе. Получаемые и отправляемые осужденными письма, почтовые карточки и телеграммы подвергаются цензуре со стороны администрации исправительного учреждения (ст. 91 УИК РФ). Телефонные разговоры осужденных также контролируются персоналом исправительных учреждений, а телефонные разговоры между осужденными, содержащимися в исправительных учреждениях, запрещаются (ст. 92 УИК РФ).

Согласно Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации<sup>7</sup> жилище – в том числе помещение, используемое для временного проживания. Поскольку осужденные к лишению свободы непосредственно проживают в исправительных учреждениях в течение определенного срока или пожизненно, такие помещения можно назвать жилищем. Соответственно право на неприкосновенность жилища, на то, что никто не может проникать в него против воли проживающих в нем лиц, подлежит ограни-

чению, так как сами осужденные и помещения, в которых они проживают, могут подвергаться обыску, а вещи осужденных – досмотру (ст. 82 УИК РФ).

Политические права предоставлены осужденным в крайне ограниченном объеме. В ч. 3 ст. 32 Конституции предусмотрен прямой запрет для лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, избираться и быть избранным. Помимо этого, косвенно ограничивается право осужденных к лишению свободы обращаться лично в государственные органы и органы местного самоуправления, поскольку возможности обратиться лично они не имеют. Однако они вправе обращаться письменно, и такое письмо, карточка или телеграмма не подвергаются цензуре, так же как и переписка с лицом, оказывающим осужденному юридическую помощь на законных основаниях, как реализация права на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 91 УИК РФ). Право на митинги, демонстрации и шествия не доступно для осужденных полностью. Осужденные вправе ходить на собрания, однако исключительно под контролем администрации.

Социально-экономические и культурные права лиц, осужденных к лишению свободы, также ограничиваются в связи с особенностями их правового статуса. Одним из принципов уголовно-исполнительного законодательства является соединение наказания с исправительным воздействием. При этом в качестве одного из основных средств исправления осужденных признается общественно полезный труд. В связи с этим право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию для осужденных преобразуется в обязанность трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительного учреждения. Несмотря на то, что принудительный труд запрещается, отказ от работы или прекращение работы являются злостным нарушением установленного порядка отбы-

вания наказания и могут повлечь применение мер взыскания и материальную ответственность (ст. 103 УИК РФ). Соответственно, помимо обязанности трудиться, осужденный еще и ограничен в выборе рода трудовой деятельности в пределах того, какой вид работы может предоставить исправительное учреждение.

Реализуется право на вознаграждение за труд, однако из заработной платы осужденных производятся удержания для возмещения расходов по их содержанию, т. е. стоимость питания, одежды, коммунально-бытовых услуг и индивидуальных средств гигиены. Независимо от всех удержаний не менее 25 процентов заработной платы должно зачисляться на лицевой счет осужденного (ст. 106, 107, 99 УИК РФ). Также осужденные по очереди в свободное от работы время могут привлекаться без оплаты труда к выполнению работ по благоустройству исправительных учреждений и прилегающих к ним территорий не более чем на 2 часа в неделю (ст. 106 УИК РФ).

Право на отдых у осужденных сохраняется, но в меньшем размере. Так в соответствии со ст. 115 Трудового кодекса Российской Федерации<sup>8</sup> ежегодный основной оплачиваемый отпуск предоставляется работникам продолжительностью 28 календарных дней, а осужденным, отбывающим лишение свободы в воспитательных колониях, – 18 рабочих дней, осужденным, отбывающим лишение свободы в иных исправительных учреждениях, – 12 рабочих дней (ст. 104 УИК РФ).

Конституционное право владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом также подвергается ограничению. Во-первых, дополнительным доходом, помимо полученной заработной платы, пенсий и социальных пособий, осужденные вправе пользоваться для приобретения продуктов питания и предметов первой необходимости в установленном законом объеме в зависимости от вида исправительного учреждения и режима

отбывания наказания. Например, осужденный, содержащийся в исправительной колонии общего режима, может ежемесячно расходовать средства в размере 9000 рублей, а отбывающий наказание в тюрьме – 7200 рублей (ст. 88, 121, 131 УИК РФ).

Во-вторых, в личном пользовании у осужденных, помимо предметов личной гигиены, одежды, могут находиться книги, журналы и газеты, получаемые ими по подписке, купленные по безналичному расчету в торговых точках исправительного учреждения или переданные в посылках, бандеролях, передачах, продукты питания, другие предметы. В отношении этих предметов осужденные осуществляют полномочия по владению и пользованию. Распоряжаться ими (продавать, дарить, менять, отчуждать иными способами другим осужденным) внутри исправительного учреждения запрещено. При этом устанавливается конкретный перечень вещей и предметов, которые осужденным запрещается приобретать, получать в посылках и в целом иметь при себе, если же такие предметы обнаружат, они подлежат изъятию (ст. 82 УИК РФ).

Подводя итоги, одной из основных целей наказания лиц, осужденных к лишению свободы, является их исправление, в связи с чем они должны претерпевать определенные ограничения и лишения, что является неотъемлемой частью их правового статуса в Российской Федерации. Ограничение прав и свобод – это специально предусмотренные в законодательстве запреты, рамки и пределы реализации человеком его прав и свобод, необходимые в целях, предусмотренных ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, а именно защиты нравственности, прав и законных интересов других лиц, а также обеспечения безопасности государства.

Ограничению подлежат личные, политические и социально-экономические права лиц, осужденных к лишению свободы. Лишение свободы и ограничение возможности

свободно передвигаться составляют основу такого вида наказания, как пожизненное лишение свободы или лишение свободы на определенный срок. Ограничение права на неприкосновенность частной жизни путем лишения права на тайну переписки и телефонных переговоров, досмотра вещей и обыска помещений, в которых осужденные проживают, обеспечивает контроль за действиями осужденного, безопасностью в исправительных учреждениях, соблюдением установленного порядка, а также лишают осужденных возможности нарушать закон. Учитывая, что общественно полезный труд является одним из основных средств исправления осужденного, преобразование права на труд в обязанность также является необходимой мерой. Закономерным является и удержание из заработной платы средств на содержание осужденного. Несмотря на обоснованность лишения осужденных права на митинги, демонстрации и шествия, а также активного избирательного права, нет необходимости в ограничении права распоряжаться денежными средствами в установленном законом объеме на покупку определенных вещей, учитывая, что перечень допустимых вещей установлен правилами внутреннего распорядка исправительного учреждения и приобретать запрещенные предметы нет возможности.

Тем не менее ограничения прав и свобод лиц, осужденных к лишению свободы, направлены на обеспечение безопасности общества и реабилитацию осужденных. В целях соблюдения прав и свобод данной категории лиц законодательством Российской Федерации предусмотрены механизмы контроля и защиты прав осужденных, включая возможность обжалования нарушений и неправомерных ограничений. Таким образом, несмотря на установленные ограничения, комплекс прав, принадлежащих осужденным, реализуется и гарантируется государством с соблюдением принципа законности, обеспечивая справедливость и уважение их прав.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. от 24.06.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 2. Ст. 198.

<sup>3</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 04.08.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>4</sup> Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2030 года : утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2021 г. № 1138-р.

<sup>5</sup> Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы. URL: <https://pda.fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/>

<sup>6</sup> *Симонова М. А., Шайдулина Н. Д.* Особенности ограничения конституционных прав и свобод лиц, осужденных к лишению свободы // Молодой ученый. 2016. № 28 (132). С. 678–680. URL: <https://moluch.ru/archive/132/37050/>

<sup>7</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 27.11.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52. Ст. 4921.

<sup>8</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 04.08.2023, с изм. от 24.10.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 3.

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Кожевникова Д. П.**, студент

**Kozhevnikova D. P.**, Student

*E-mail: daria\_korz@mail.ru*

*E-mail: daria\_korz@mail.ru*

*Тел.: 8-920-415-15-72*

*Тел.: 8-920-415-15-72*

**И. А. Кожемяко**

*Воронежский государственный университет*

## **УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ ДРУГИХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*В статье анализируется участие органов местного самоуправления в формировании других органов местного самоуправления, сделан вывод, что участие одних органов местного самоуправления в формировании других является широко применимым. Таким способом в настоящее время формируются представительные органы в некоторых муниципальных районах и во всех городских округах с внутригородским делением, местные администрации, избираются главы ряда муниципальных образований, особенно с большой численностью населения.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: формирование органов местного самоуправления, представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования.*

## **PARTICIPATION OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE FORMATION OF OTHER LOCAL GOVERNMENT BODIES**

*The article analyzes the participation of local governments in the formation of other local governments, and concludes that the participation of some local governments in the formation of others is widely applicable. In this way, representative bodies are currently formed in some municipal districts and in all urban districts with intra-city divisions, local administrations, and heads of a number of municipalities are elected, especially those with a large population.*

*К e y w o r d s: formation of local government bodies, representative body of the municipal formation, head of the municipal formation.*

Поступила в редакцию 22 ноября 2023 г.

Статья 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что народ осуществляет принадлежащую ему власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления<sup>1</sup>. Законодательством Российской Федерации предусматривается, что формирование органов местного самоуправления может осуществляться двумя способами: на выборах населением или путем участия в этом процессе других органов публичной власти.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления допускается только в ограниченных случаях, названных в ч. 4 ст. 34 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон № 131)<sup>2</sup>.

За исключением предусмотренных законом случаев, наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа и главы муниципального образования, а также местной администрации (исполнительно-распорядительного органа му-

---

© Кожемяко И. А., 2024

ниципального образования) является обязательным. Эти три вида органов являются базовыми в структуре органов местного самоуправления. Поэтому именно они будут рассмотрены в качестве объекта исследования.

*Представительные органы муниципального образования.*

В большинстве случаев представительные органы формируются путем избирания в их состав депутатов на муниципальных выборах. Тем не менее Федеральный закон № 131 предусматривает и альтернативный вариант. В Российской Федерации местное самоуправление на двухуровневой основе может осуществляться в муниципальном районе, состоящем из поселений, и в городском округе с внутригородским делением, состоящем из внутригородских районов. В названных муниципальных образованиях «верхнего уровня» представительные органы могут формироваться органами муниципальных образований «нижнего уровня», если это предусмотрено законами субъекта Российской Федерации и уставами муниципальных районов. Так, представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и депутатов представительных органов этих поселений, избираемых по общему правилу с равной независимо от численности населения нормой представительства от поселений. В каком-то смысле можно вести речь о не прямых или двухступенных выборах, так как депутаты представительного органа муниципального образования «нижнего уровня» выступают в качестве своего рода «выборщиков» при формировании представительных органов муниципального образования «верхнего уровня».

При анализе уставов соседних с городским округом город Воронеж муниципальных районов было установлено: в трех из них (Новоусманский<sup>3</sup>, Каширский<sup>4</sup> и Семилукский<sup>5</sup> районы) депутаты избираются на муниципальных выборах, в двух других (Раменский<sup>6</sup> и Хохольский<sup>7</sup> районы) представи-

тельные органы формируются из глав и депутатов представительных органов поселений. То есть в муниципальных районах Воронежской области используются оба варианта формирования представительных органов.

Аналогичный порядок формирования распространяется и на представительные органы в городских округах с внутригородским делением, с той лишь разницей, что они могут состоять только из депутатов внутригородских районов (т. е. исключается участие глав муниципальных образований). Сейчас в России насчитывается три городских округа с внутригородским делением: Челябинск, Самара, Махачкала. Проанализировав их уставы, представим порядок их формирования:

1) Челябинская городская Дума формируется путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов по 7 человек от каждого представительного органа внутригородского района<sup>8</sup>;

2) Собрание депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» формируется путем избрания депутатов из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной нормой представительства, составляющей 15 депутатов<sup>9</sup>;

3) Дума городского округа Самара состоит из 37 депутатов, избираемых из состава представительных органов внутригородских районов городского округа Самара в соответствии с установленной Законом Самарской области нормой представительства<sup>10</sup>.

Ни в одном из вышеназванных городских округов с внутригородским делением представительный орган не избирается на муниципальных выборах; в двух из них применяется равная норма представительства, в одном – установленная норма представительства.

*Глава муниципального образования.*

Альтернативные пути избрания рассмотрены и для главы муниципального образования, который может избираться как на муниципальных выборах, так и представи-

тельным органом муниципального образования. В последнем случае возможны два варианта: представительный орган избирает главу либо из своего состава, и в этом случае тот исполняет полномочия председателя представительного органа или возглавляет местную администрацию, либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и в этом случае тот возглавляет местную администрацию.

В 2006 г. в Пскове состоялся референдум по структуре органов местного самоуправления Пскова, на котором 81,81 % пришедших на референдум проголосовали за то, чтобы глава города избирался прямым голосованием как глава местной администрации, еще 9,82 % – чтобы глава города избирался прямым голосованием как председателя Думы, а 7,71 % – чтобы глава города избирался городской Думой из своего состава и исполнял полномочия ее председателя. Тем не менее референдум был признан несостоявшимся из-за низкой явки избирателей – 8,22 %<sup>11</sup>. Здесь можно вспомнить шутку: «По результатам опроса, проведенного недавно в Интернете, Интернетом пользуются 100 % россиян». Неудивительно, что граждане, пришедшие на референдум, очевидно, обладают активной гражданской позицией и поэтому закономерно проголосовали за варианты, предусматривающие прямые выборы. Тем не менее подавляющее большинство остальных граждан не приняли участия в референдуме, что, в том числе, может говорить о безразличии к выносимому вопросу.

Для определения превалирующего способа избрания главы в крупнейших муниципальных образованиях были изучены уставы двенадцати наиболее населенных городов Российской Федерации (за исключением первых двух – Москвы и Санкт-Петербурга, являющихся субъектами Российской Федерации):

1) мэр города Новосибирска избирается Советом депутатов города Новосибирска из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса<sup>12</sup> (из-

менения, отменяющие прямые выборы мэра, были внесены в Устав Решением Совета депутатов от 26 апреля 2023 г. № 527; действующий мэр города А. Е. Локоть был избран на муниципальных выборах в 2019 г., явка на которые составила 20,68 % от общего числа избирателей);

2) глава Екатеринбурга избирается городской Думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса и возглавляет Администрацию города Екатеринбурга<sup>13</sup>;

3) мэр города Казани избирается Городской Думой из своего состава и исполняет полномочия председателя городской Думы<sup>14</sup>;

4) глава города Нижнего Новгорода избирается городской Думой города Нижнего Новгорода из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса<sup>15</sup>;

5) глава города Челябинска избирается Челябинской городской Думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет Администрацию города Челябинска;

6) глава города Красноярск избирается городским Советом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса<sup>16</sup>;

7) глава городского округа Самара избирается Думой городского округа Самара из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса;

8) председатель Совета является высшим должностным лицом городского округа Уфа. Он избирается Советом из своего состава, исполняет полномочия его председателя<sup>17</sup>;

9) председатель городской Думы – глава города Ростова-на-Дону избирается городской Думой из своего состава 2/3 голосов от установленной численности депутатов городской Думы открытым или тайным (по решению городской Думы) голосованием<sup>18</sup>;

10) мэр города Омска является высшим должностным лицом города Омска и избирается Омским городским Советом из числа

кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет Администрацию города Омска<sup>19</sup>;

11) глава муниципального образования город Краснодар является главой администрации муниципального образования город Краснодар. Глава муниципального образования город Краснодар избирается городской Думой Краснодара из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, по результатам конкурса<sup>20</sup>;

12) глава городского округа город Воронеж избирается городской Думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по проведению конкурса на замещение должности главы городского округа. Глава городского округа возглавляет администрацию городского округа<sup>21</sup>.

При анализе уставов двенадцати крупнейших муниципальных образований Российской Федерации установлено, что ни в одном из них глава муниципального образования не избирается на муниципальных выборах, в трех избирается депутатами из своего состава и возглавляет представительный орган, в остальных девяти – представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

#### *Местная администрация.*

Вопрос о применении выборного способа в процессе формирования местной администрации является спорным. Согласно Федеральному закону № 131 главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. С одной стороны, глава местной администрации может быть избран на выборах, с другой – данное лицо избирается именно как глава муниципального образования (в

соответствии с Федеральным законом № 131 «глава муниципального образования» – самостоятельный орган местного самоуправления), а статус главы местной администрации получает в соответствии с Уставом муниципального образования. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации и, во всяком случае, ее состав формируется на контрактной основе.

Участие одних органов местного самоуправления в формировании других является широко применимым. Таким образом, в настоящее время формируются представительные органы в некоторых муниципальных районах и во всех городских округах с внутригородским делением, местные администрации, избираются главы ряда муниципальных образований, особенно с большой численностью населения. Тем не менее это не исключает участие населения. В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации формирование представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному (районному) принципу, в отличном от муниципальных выборов порядке возможно, если при этом обеспечивается формирование соответствующего органа муниципальной власти как органа народного представительства, что предполагает вхождение в его состав лиц из числа ранее избранных населением на муниципальных выборах – глав соответствующих поселений и депутатов поселенческих представительных органов<sup>22</sup>. То есть изначально формирующие органы (например, представительные органы поселений в муниципальном районе) сами должны избираться гражданами на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Устав Новоусманского муниципального района Воронежской области : принят решением Совета народных депутатов Новоусманского муниципального района Воронежской области от 13 марта 2015 г. № 83. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

<sup>4</sup> См.: Устав Каширского муниципального района Воронежской области : принят Советом народных депутатов Каширского района Воронежской области от 28 февраля 2005 г. № 268 // Сайт Совета народных депутатов Каширского муниципального района. URL: <https://kashirsov.ru/about/ustav.html>

<sup>5</sup> См.: Устав Семилукского муниципального района Воронежской области : принят решением Совета народных депутатов Семилукского муниципального района Воронежской области от 17 июня 2005 г. № 123. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

<sup>6</sup> См.: Устав Рамонского муниципального района Воронежской области : принят решением Совета народных депутатов Рамонского муниципального района Воронежской области от 24 февраля 2015 г. № 127 // Официальный сайт органов местного самоуправления Рамонского муниципального района Воронежской области. URL: <http://www.ramon.ru/city/ustav/>

<sup>7</sup> См.: Устав Хохольского муниципального района : принят решением Совета народных депутатов Хохольского муниципального района Воронежской области от 4 августа 2020 г. № 17 // Сайт администрации Хохольского муниципального района. URL: <https://xoholskij-r20.gosweb.gosuslugi.ru/ofitsialno/dokumenty/?type=1>

<sup>8</sup> См.: Устав города Челябинска : принят решением Челябинской городской Думы от 26 мая 2015 г. № 9/2 // Официальный сайт Челябинской городской Думы. URL: <https://chelduma.ru/information/order/>

<sup>9</sup> См.: Устав муниципального образования «город Махачкала» Республики Дагестан городской округ с внутригородским делением : принят решением Собрании депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» от 7 апреля 2016 г. № 8-7 // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/446536613>

<sup>10</sup> См.: Устав городского округа Самара : принят решением Думы городского округа Самара от 10 июля 2006 г. № 294 // Официальный сайт Думы городского округа Самара. URL: [http://gordumasamara.ru/ustav-gorodskogo-okruga-samara/?doing\\_wp\\_cron=1699883955.6418380737304687500000](http://gordumasamara.ru/ustav-gorodskogo-okruga-samara/?doing_wp_cron=1699883955.6418380737304687500000)

<sup>11</sup> См.: Местный референдум по структуре органов местного самоуправления муниципального образования «Город Псков» // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: [http://www.pskov.vybory.izbirkom.ru/region/region/pskov?action=show&root=1&tvd=460401890275&vrn=460401890274&region=60&global=&sub\\_region=0&prver=0&pronetvd=null&vbid=460401890275&type=232](http://www.pskov.vybory.izbirkom.ru/region/region/pskov?action=show&root=1&tvd=460401890275&vrn=460401890274&region=60&global=&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vbid=460401890275&type=232)

<sup>12</sup> См.: Устав города Новосибирска : принят решением городского Совета Новосибирска от 27 июня 2007 г. № 616 // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/5425871>

<sup>13</sup> См.: Устав муниципального образования «город Екатеринбург» : принят решением Екатеринбургской городской Думы четвертого созыва от 30 июня 2005 г. № 8/1 // Официальный портал Екатеринбурга. URL: <https://екатеринбург.рф/официально/документы/устав>

<sup>14</sup> См.: Устав муниципального образования города Казани : утвержден решением представительного органа муниципального образования города Казани от 17 декабря 2005 г. № 3-5 // Официальный портал Казани. URL: <https://kzn.ru/o-kazani/ustav-kazani/?lang=ru>

<sup>15</sup> См.: Устав города Нижнего Новгорода : принят постановлением Городской Думы г. Нижнего Новгорода от 23 ноября 2005 г. № 91 // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/944924844>

<sup>16</sup> См.: Устав города Красноярска : принят решением Красноярского городского Совета от 24 декабря 1997 г. № В-62 // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/432916449>

<sup>17</sup> См.: Устав городского округа город Уфа Республики Башкортостан : принят решением Совета городского округа города Уфа Республики Башкортостан от 15 декабря 2005 г. № 3/6 // Сайт Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан. URL: <https://gorsovet-ufa.ru/ustav.php>

<sup>18</sup> См.: Устав города Ростова-на-Дону : принят решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 9 апреля 1996 г. № 211 // Официальный сайт города Ростова-на-Дону. URL: <https://rostov-gorod.ru/ourcity/aboutrostov/charter/>

<sup>19</sup> См.: Устав города Омска : принят решением Омского городского Совета от 20 сентября 1995 г. № 92 // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/432820255>

<sup>20</sup> См.: Устав муниципального образования город Краснодар : принят решением городской Думы Краснодара от 21 апреля 2011 г. № 11 // Официальный интернет-портал администрации муниципального образования город Краснодар и городской Думы Краснодара URL: <https://krd.ru/dokumenty/dokumenty-gorodskoy-dumy/ustav-munitsipalnogo-obrazovaniya-gorod-krasnodar/>

<sup>21</sup> См.: Устав городского округа город Воронеж : принят постановлением Воронежской городской Думы от 27 октября 2004 г. № 150-1 // Официальный интернет-портал администрации городского округа город Воронеж. URL: <https://www.voronezh-city.ru/city/charter/>

<sup>22</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Кожемяко И. А.**, студент

**Kozhemyako I. A.**, Student

*E-mail: iwank01@mail.ru*

*E-mail: iwank01@mail.ru*

Е. С. Присекина

Воронежский государственный университет

**ЛОББИЗМ В КОНГРЕССЕ США**

*В статье раскрывается сущность института лоббизма на примере США, его историческое развитие, а также поднимается вопрос о законности лоббистской деятельности. Рассматривается практика лоббизма в Соединенных Штатах Америки. Дается вывод о возможности применения лоббизма в Российской Федерации.*

*Ключевые слова:* лоббизм, лоббистская деятельность, законность института лоббирования, приемы лоббирования.

**LOBBYING IN THE USA CONGRESS**

*The article reveals the essence of the institute of lobbyism on the example of the USA, its historical development, and the question of legitimacy of lobbying activity is raised. The practice of lobbyism in the United States is considered. It concludes that lobbyism can be used in the Russian Federation.*

*Key words:* lobbyism, lobbying activities, legitimacy of the institution of lobbying, lobbying tactics.

Поступила в редакцию 21 ноября 2023 г.

Лоббизм определяется как такой вид деятельности, при котором происходит воздействие физических лиц, представителей государственных и негосударственных организаций на различные организации и объединения, органы государственной власти или органы местного самоуправления с целью добиться принятия (или непринятия) определенных решений<sup>1</sup>. Лоббизм широко распространен во многих сферах жизни в Соединенных Штатах Америки и включает в себя представителей от бизнеса, профессиональные или некоммерческие организаций, профессиональные союзы и другие группы, нацеленные на достижение своих интересов через государственную власть.

В США лоббистская деятельность является официально признанной практикой воздействия на органы государственной власти. Однако оказывается темой бурных дискуссий

как среди журналистов, так и правоведов. По одной из версий лоббизм в США возникает вместе с появлением государства, а демократическая система управления способствовала его быстрому развитию. Частые выборы позволяли гражданам высказывать свое мнение, тем самым влияя на избирательный процесс. Таким образом, в стране появился целый слой профессиональных политиков, которому требовалось учитывать точку зрения народных масс<sup>2</sup>.

Развитию лоббизма также способствовало появление огромных властных корпораций. Представители этих организаций применяли и незаконные методы, такие как подкуп, взятки. Конгрессмены, сенаторы, судьи и высокопоставленные чиновники к началу XX в. были охвачены лоббистами. К концу Второй мировой войны Конгресс понял необходимость контроля за лоббистами из-за ряда скандалов с участием крупных компаний и уже в 1946 г. принял Федеральный закон о регулировании лоббирования<sup>3</sup>.

---

© Присекина Е. С., 2024

Федеральный закон о регулировании лоббирования 1946 г. устанавливал обязательность регистрации лоббистов и требовал от них раскрытия информации о своей деятельности, включая цель и существо их работы. Это было необходимо для обеспечения прозрачности и предотвращения возможных конфликтов интересов. По вопросам платности услуг лоббистов закон непрямо регулировал их оплату, оставляя это на усмотрение сторон. Этот закон существовал вплоть до принятия в 1996 г. нового Закона «О раскрытии лоббистской деятельности».

Закон 1996 г. содержит ряд сведений, которые лоббист должен указать в регистрационном документе, – личные данные, включая имя, адрес и контактную информацию; информацию о работодателе или клиенте, от имени которого ведется лоббирование; сведения о сроках представления отчетов зарегистрированных лоббистов; размеров штрафов за нарушение норм лоббистской деятельности. Для профессионального лоббиста дополнительно были закреплены квалификационные критерии. Закон 1996 г. определяет лоббистскую деятельность как в Конгрессе США, так и в органах исполнительной власти.

Поднимается немаловажный вопрос, является ли лоббизм действительно полностью законным способом воздействия на представителей власти. Некоторые критики считают лоббизм негативным явлением, отмечая возможность неудачных практик и коррупции. Они утверждают, что лоббисты могут использовать свои ресурсы и влияние для получения преимуществ и привилегий для своих клиентов, не всегда соответствуя интересам реального большинства граждан.

Однако сторонники лоббизма считают его неотъемлемой частью демократического общества и указывают, что путем лоббирования население имеет возможность оказывать давление как на законодательный процесс, так и в целом на принятие определенных решений.

Есть еще одна точка зрения, согласно которой граждане и организации имеют право

на защиту своих интересов и свободу выражения мнений. В данном случае можно сказать, что лоббирование может способствовать выражению мнения народа при формировании внутренней политики государства и представлению интересов различных групп. Более того, лоббисты защищены Первой поправкой к Конституции, которая закрепляет «право народа мирно собираться и обращаться к Правительству с петициями об удовлетворении жалоб»<sup>4</sup>.

В 2007 г. после некоторых коррупционных скандалов был принят Закон о честном лидерстве и открытом правительстве (HLOGA, Honest Leadership and Open Government Act)<sup>5</sup> для того, что предотвратить конфликт интересов и повысить уровень прозрачности и этичности в их работе. Закон ужесточил контроль над лоббистскими компаниями, членами Конгресса и высокопоставленными государственными чиновниками. Так, например, для сенаторов, покинувших свой пост, предусматривалась двухлетняя пауза перед тем, как они могут сами начать заниматься лоббистской практикой. Для высокопоставленных чиновников установлен пожизненный запрет на лоббистскую деятельность в той сфере, которую они курировали во время работы в правительстве.

HLOGA запретил лоббистам предлагать членам Конгресса подарки, оплачивать путешествия, как отмечалось, такие действия в их сторону будут нарушать этические нормы для законодателей. Данный закон устанавливает ограничения на принятие подарков лоббистами. Например, федеральный закон США запрещает чиновникам принимать подарки на сумму более 50 долларов от одного человека в течение года. Кроме того, подарки должны быть небольшими и символическими, чтобы не создавать впечатление взятки или коррупции. Они также должны быть прозрачными и открытыми, чтобы не было намека на сговор или сделку. Стоит упомянуть, что известного лоббиста Джека Абрамоффа приговорили к четырем годам лишения свободы

за оплату поездки лидера республиканской партии в Конгрессе на его отдых, его обедов в ресторанах и билетов на спортивные матчи<sup>6</sup>.

Лоббисты используют различные приемы для достижения своих целей, к которым относится:

1) заключение сделок и договоренностей с политическими деятелями и чиновниками;

2) проведение кампаний по привлечению общественного внимания к своим вопросам;

3) организация лоббистских групп и ассоциаций, которые могут влиять на законодательный процесс. Так, кампания, проведенная компанией Uber в 2015 г., является одним из конкретных примеров лоббирования в США. В то время Uber столкнулась с попытками запретить или ограничить деятельность компании со стороны других таксистов и регулирующих органов в различных городах США. Для защиты своих интересов Uber начала активную кампанию лоббирования на федеральном и местном уровнях. Компания наняла лоббистов и создала коалиции с другими компаниями, которые также столкнулись с противодействием со стороны регулирующих органов. В результате кампании лоббирования Uber удалось добиться изменения законодательства в нескольких штатах США, которые стали более благоприятными для деятельности компании. Кроме того, Uber получила поддержку от некоторых политиков и общественных деятелей, которые выступили за свободу выбора потребителей и развитие инновационных технологий в транспортной отрасли<sup>7</sup>;

4) участие в общественных слушаниях и конференциях, где лоббисты могут выступать с аргументами в пользу своих интересов;

5) проведение исследований и анализов, которые могут подтвердить позицию лоббистов и помочь им убедить политических деятелей;

6) использование СМИ и социальных сетей для распространения своих идей и позиций. К примеру, компания Monsanto в 2016 г. столкнулась с возросшей критикой со сторо-

ны общественности и правительства в связи с опасениями относительно безопасности произведенных генетически модифицированных организмов (ГМО) и гербицидов. В ответ на это компания наняла лоббистов, которые работали на ее стороне в Конгрессе США и других государственных органах для убеждения людей в обратном. Кроме того, компания проводила масштабную рекламную кампанию, включая телевизионные рекламы и публикации в социальных сетях, чтобы убедить общественность в безопасности своих продуктов<sup>8</sup>.

В истории нашей страны есть пример лоббистской деятельности: вступление России в Всемирную торговую организацию (ВТО). Это был процесс довольно активной защиты интересов России и ее экономики в плане торговой политики. Лоббирование вступления России в ВТО началось после распада Советского Союза в 1991 г. Россия выразила свое желание присоединиться к ВТО и начала переговоры с членами этой организации. Однако процесс присоединения продолжался более 18 лет, в основном из-за разногласий и требований со стороны других членов ВТО. В течение этих лет Россия активно использовала лоббистские методы, чтобы повлиять на других членов ВТО в пользу своего присоединения. Это включало проведение переговоров, международные визиты, лоббирование на уровне правительств, а также работу с представителями бизнеса и экспертами, чтобы объяснить преимущества присоединения Российской Федерации к ВТО. Российское лоббирование акцентировалось на том, что вступление в ВТО приведет к расширению торговых возможностей для российских товаров и услуг, устранению торговых барьеров со стороны других членов ВТО, стабилизации мировой торговли и внедрению более прозрачных и предсказуемых правил торговли<sup>9</sup>.

В результате активной работы лоббистов и поддержки других членов ВТО России в 2012 г. Россия наконец получила членство в

ВТО. Это открыло для России новые возможности для развития своей экономики и расширения ее торговых отношений со многими странами мира. В целом, лоббирование вступления России в ВТО сыграло важную роль в успешном завершении процесса присоединения и обеспечении поддержки других членов ВТО. Это подтверждает важность лоббирования в защите национальных интересов и воздействии на принятие решений на международном уровне.

По мнению К. А. Бекмурадова, в нормативно-правовых источниках Российской Федерации имеется определение термина «лоббистская деятельность» – это деятельность граждан, а также их объединений по установлению контактов с должностными лицами и депутатами органов государственной власти с целью оказания влияния от имени и в интересах конкретных клиентов на разработку, принятие и осуществление указанными органами законодательных актов, политических решений, подзаконных нормативных актов, административных решений<sup>10</sup>. При этом он ссылается на Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти», в котором имеется определение терминов «лоббист», «лоббистская фирма», «клиент», «лоббистский контакт»<sup>11</sup>. К. А. Бекмурадов отмечает, что на федеральном уровне отсутствует нормативно-правовое регулирование, но есть некоторые исключения, хотя само по себе определение лоббизма, признание необходимости его институционализации не является нормативно-правовым регулированием. Он считает, что в России имеется практика лоббистской деятельности и даже ряд общественных объединений, предоставляющих услуги по консультированию и представительству интересов в органах публичной власти.

С. М. Бекетова и И. Г. Федюнин согласны с К. А. Бекмурадовым в том, что на федеральном уровне отсутствует регулирование лоббизма. Однако оно осуществляется в некоторых субъектах, например в Краснодарском

крае и Ямало-ненецком автономном округе. Так, Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» содержит отдельную главу, регулирующую лоббизм в правотворчестве края, а также дает определение понятиям «лоббизм» и «круг субъектов лоббистской деятельности»<sup>12</sup>.

В России институт лоббизма недостаточно развит, что и ограничивает его использование. Однако государству стоит определиться: необходим ли он на законодательно установленном уровне или нет, а также смогут ли лоббисты реально решить конкретные вопросы, в которых заинтересовано именно население всей страны, а не некая группа человек.

На наш взгляд, в Российской Федерации деятельность лоббистов должна быть урегулирована на законодательном уровне, так как в случае совершения ими преступления это позволит привлекать нарушителей к ответственности. В законе о лоббизме или лоббировании также необходимо будет закрепить принципы, в соответствии с которыми будет осуществляться функционирование лоббистов. Можно выделить следующие принципы: принцип законности деятельности, принцип прозрачности финансирования, принцип открытости и контроля со стороны государственных органов и общества, принцип этичности, принцип ответственности лоббистов.

В настоящий момент вряд ли удастся на федеральном уровне закрепить лоббизм как особую процедуру продвижения интересов определенных групп в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Но все же, если это когда-нибудь случится, то использование лоббизма в России должно быть осуществлено, в первую очередь, в соответствии с законами и принципом социальной ответственности. Закрепление лоббизма на законодательном уровне должно будет обеспечить содействие развитию более гармоничных отношений между бизнесом, гражданским обществом и государственной властью. А гармония проявится

в соблюдении условий для реализации равных возможностей для всех граждан.

Таким образом, лоббизм в США не является негативным или незаконным явлением. В отрицательном ключе лоббизм выступает тогда, когда интересы определенной группы

людей перевешивают интересы всего общества в целом, приводят к злоупотреблениям и коррупции. Однако в современных условиях институт лоббизма стал важнейшим и активным рычагом для продуктивной деятельности Конгресса.

<sup>1</sup> См.: Лоббизм // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Лоббизм>

<sup>2</sup> См.: URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Лоббизм\\_в\\_США](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Лоббизм_в_США)

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон о лоббировании 1946 года // Викибриф. URL: [https://ru.wikibrief.org/wiki/Federal\\_Regulation\\_of\\_Lobbying\\_Act\\_of\\_1946](https://ru.wikibrief.org/wiki/Federal_Regulation_of_Lobbying_Act_of_1946)

<sup>4</sup> См.: Конституция США с 26 поправками. URL: <http://studentforever2007.narod.ru/constusa.html>

<sup>5</sup> Закон о честном лидерстве и открытом правительстве – Honest Leadership and Open Government Act. URL: [https://dev.abcdef.wiki/wiki/Honest\\_Leadership\\_and\\_Open\\_Government\\_Act](https://dev.abcdef.wiki/wiki/Honest_Leadership_and_Open_Government_Act)

<sup>6</sup> См.: Предвыборное дело. Джек Абрамофф снова приговорен. URL: [https://www.gazeta.ru/politics/2008/09/05\\_a\\_2831724.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/2008/09/05_a_2831724.shtml)

<sup>7</sup> См.: Успехи и провалы Uber. История, неудачи, скандалы, критика. URL: <https://interesnye-istorii.in.ua/uber-failures-and-success/>

<sup>8</sup> См.: История и современность Монсанто. URL: <https://antizoomby.livejournal.com/453755.html>

<sup>9</sup> См.: Графов Д. Б. Лоббирование в США российских государственных и частных интересов // Обозреватель – Observer. 2015. № 12. С. 107.

<sup>10</sup> См.: Бекмурагов К. А. Лоббизм как основной фактор воздействия на процесс развития парламентских согласительных процедур // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 79.

<sup>11</sup> См.: О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти: модельный закон, принят на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (Постановление от 15 ноября 2003 г. № 22-16) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 2004. № 33. С. 79–98.

<sup>12</sup> См.: Бекетова С. М., Федюнин И. Г. Правовое регулирование лоббизма в Российской Федерации // Конституционализм и государствоведение. 2018. № 1. С. 21.

Воронежский государственный университет

**Присекина Е. С.**, студент

E-mail: [eprisekinal@gmail.com](mailto:eprisekinal@gmail.com)

Тел.: 8-904-280-87-96

Voronezh State University

**Prisekina E. S.**, Student

E-mail: [eprisekinal@gmail.com](mailto:eprisekinal@gmail.com)

Tel.: 8-904-280-87-96

М. М. Рыльков

Воронежский государственный университет

## ИНИЦИАТИВНЫЕ ПРОЕКТЫ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Предметом исследования данной статьи является одна из самых молодых форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Процесс внесения инициативного проекта в местную администрацию имеет ряд сложностей и особенностей. В статье приведены примеры успешных реализаций инициативных проектов на примере Воронежской области. Также рассмотрены проблемные точки данного института, ввиду чего в данный момент времени он применяется не повсеместно.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, инициативный проект, инициативное бюджетирование, местная администрация, муниципальная демократия.

## INITIATIVE PROJECTS AS A FORM OF PUBLIC PARTICIPATION IN IMPLEMENTATION LOCAL GOVERNMENT

*The subject of this article is one of the youngest forms of population participation in the implementation of local self-government. The process of submitting an initiative project to the local administration has a number of difficulties and features. The article provides examples of successful implementation of initiative projects using the example of the Voronezh region. The problem points of this institution are also considered, which is why at this point in time it is not applied everywhere.*

*К e y w o r d s:* form of population participation in the implementation of local self-government, initiative project, initiative budgeting, local administration, municipal democracy.

Поступила в редакцию 7 декабря 2023 г.

В настоящее время на территории Российской Федерации существуют самые различные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Одной из таких форм являются инициативные проекты, которые появились только в 2021 г. Нормативное закрепление данного института находится в ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. в ст. 26.1. Его более подробная регламентация содер-

жится в законах субъектов Российской Федерации. Появление данного института говорит о достаточно высоком уровне правосознания граждан, потому что население стремится помогать осуществлению полномочий органов местного самоуправления для повышения эффективности их деятельности и развития обустройства общественного пространства.

Сущность рассматриваемой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления заключается в возможности внести инициативный проект в местную администрацию в целях реализации меропри-

ятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления. С подобной инициативой, по общему правилу, может выступить инициативная группа численностью не менее 10 человек, достигших 16-летнего возраста и проживающих на территории соответствующего муниципального образования<sup>1</sup>. Кроме них, подобной инициативой обладают органы территориального общественного самоуправления и староста сельского населенного пункта. Право выступать инициатором проекта также может быть предоставлено иным лицам, осуществляющим деятельность на территории муниципального образования, если данная возможность будет указана в соответствующем нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования, в нем же может быть предусмотрен и уменьшенный количественный ценз для создания инициативной группы.

В содержании инициативного проекта обязательно должны быть указаны следующие сведения: описание проблемы, обоснование предложений по ее решению, описание ожидаемых результатов, предварительный расчет необходимых расходов на реализацию инициативного проекта, сроки реализации, сведения о возможном финансовом, имущественном и трудовом участии заинтересованных лиц, указание на территорию муниципального образования, в границах которой будет реализовываться инициативный проект. До его внесения в местную администрацию он подлежит рассмотрению на сходе, собрании или конференции граждан. Инициативный проект подлежит обязательному рассмотрению местной администрацией в течение 30 дней со дня его внесения. Местная администрация по результатам рассмотрения инициативного проекта принимает одно из следующих решений: поддержать

инициативный проект и продолжить работу над ним либо отказать в его поддержке и вернуть проект инициаторам с указанием причин отказа. В случае одобрения инициативного проекта его инициаторы и граждане, проживающие на территории соответствующего муниципального образования, вправе осуществлять общественный контроль за его реализацией. Отчет местной администрации об итогах реализации инициативного проекта подлежит опубликованию в течение 30 календарных дней со дня завершения реализации инициативного проекта. Таким образом реализуется инициативный проект на территории проживания с помощью местной администрации за счет доли бюджетных средств<sup>2</sup>.

Подробная инструкция по внесению инициативных проектов находится на официальных сайтах муниципальных образований. В них выделяются наиболее важные направления деятельности, по которым данный институт может функционировать, а также публикуется отчет администрации по реализации и результатам принятых проектов. В постановлении Воронежской области «О реализации практик гражданских инициатив в рамках развития инициативного бюджетирования на территории Воронежской области» выделяется перечень таких направлений: благоустройство парков, скверов, смотровых площадок, набережных и подобных объектов. Для некоторых направлений устанавливается количественный ценз жителей. К примеру, реализация благоустройства пешеходных зон возможна только для населенных пунктов с численностью населения свыше 5000 человек.

На территории Воронежской области реализовано большое количество различных инициативных проектов во многих муниципальных образованиях. К числу наиболее успешных примеров функционирования данного института можно отнести проект ремонта одной из важнейших дорог в с. Хол. Эта дорога связывала главные улицы

муниципального образования и на ней был достаточно плотный трафик для сел. Благодаря активным действиям жителей Администрация Хохольского городского поселения приняла решение расширить покрытие дороги, заасфальтировать ее и завершить реализацию проекта в кратчайшие сроки. Еще одним достойным проявлением данного института можно считать благоустройство прибрежной зоны и пляжа «Вид на Царский сад» в городском поселении Богучар. Вследствие реализации данного инициативного проекта это место стало одним из самых узнаваемых в Воронежской области, благодаря чему в Богучар стали чаще приезжать туристы, из-за чего заметно увеличились доходы с данного направления. И это лишь малая часть наиболее эффективных примеров реализаций инициативных проектов на территориях муниципальных образований Воронежской области.

Труды конституционалистов, которые связаны с проблематикой инициативных проектов, их значения и сущности, часто отождествляют данный институт с инициативным бюджетированием. Последнее характеризуется совокупностью практик вовлечения населения в бюджетный процесс, объединенных общей идеей гражданского участия в определении приоритетов расходования бюджетных средств<sup>3</sup>. Данная форма, в отличие от инициативных проектов, не предполагает возможности граждан в собственном видении решения проблемы, их личном трудовом и имущественном участии, определения задач, которые будут достигаться после реализации проекта. При инициативном бюджетировании предполагается лишь участие граждан в распределении бюджетных средств, а порядок участия в этом распределении, софинансировании определен уже феноменом под названием «инициативные проекты»<sup>4</sup>. Ввиду этого наиболее предпочтительным будет разграничение институтов инициативного бюджетирования и инициативных проектов.

Муниципальная демократия характеризуется не только непосредственным участием граждан в местных делах, но и возможностью их влияния на принятие представительными органами иных решений при помощи инициативных проектов<sup>5</sup>. Значимость этой формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления заключается в выявлении истинных проблем и потребностей, совместном решении наиболее важных вопросов местного значения, повышении правосознания жителей соответствующего муниципального образования. Реализация данных задач упрощается благодаря созданию на интернет-ресурсах специальных сайтов, на которых можно проголосовать за понравившийся инициативный проект, предложить новый, а также внести корректировки в уже существующий. Наиболее ярким примером таких сайтов является «Активный электронный гражданин», а также соответствующие подразделения, именуемые «Городская среда», на официальных сайтах муниципальных образований.

Но также есть и обратная сторона медали. Одной из причин сложности эффективного функционирования данного института является низкая информированность граждан, заключающаяся в отсутствии знаний жителей о процедуре инициативных проектов, способе их внесения. Из-за этого большое количество граждан игнорируют данную форму самоуправления. Еще одна причина заключается в довольно сложной процедуре внесения инициативных проектов, которая требует больших затрат времени и ресурсов. Практика внедрения инициативных проектов показала свой недостаток еще в том, что большинство проектов не может быть реализовано ввиду недостаточных денежных средств и полномочий представительных органов, которые ограничиваются законами и решениями субъектов РФ.

Несмотря на существующие недостатки инициативных проектов, в России явно наме-

чаются и активно развиваются тенденции к включению граждан в решение вопросов местного значения, связанных с территориальным планированием, благоустройством дворовых территорий, улучшением комфортности го-

родской и иной среды. Качественно иной уровень данные процессы приобрели при помощи инициативных проектов. Данные технологии направлены на повышение гражданской активности и доверия к муниципальной власти.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 декабря 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 06.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 86.

<sup>2</sup> См.: *Михеева Т. Н., Бояринцева И. А.* Инициативные проекты – новая форма непосредственной муниципальной демократии // Вестник российского университета кооперации. 2021. № 4 (46). С. 157.

<sup>3</sup> См.: *Гуляев Г. Ю.* Экономический рост : факторы и механизмы устойчивого развития : монография. Пенза : Наука и просвещение, 2017. С. 150.

<sup>4</sup> См.: *Усманова Р. И.* Практики инициативного бюджетирования как форма партисипаторной демократии на местном уровне // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 4. С. 33.

<sup>5</sup> См.: *Михеева Т. Н., Михеев Д. С.* Формы взаимодействия общественных институтов с органами местного самоуправления // Правовое государство : теория и практика. 2011. № 1 (23). С. 11.

*Воронежский государственный университет*

**Рыльков М. М.**, студент

*E-mail: mixan.7772004@gmail.com*

*Тел.: 8-915-580-01-10*

*Voronezh State University*

**Rylkov M. M.**, Student

*E-mail: mixan.7772004@gmail.com*

*Tel.: 8-915-580-01-10*

В. Е. Тюнина

Воронежский государственный университет

## ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ОТ СОЗДАНИЯ ДО УПРАЗДНЕНИЯ

*В статье проведено исследование правового статуса избирательных комиссий муниципальных образований, сформулированы выводы о причинах их исключения из законодательства Российской Федерации, рассмотрены следствия упразднения муниципальных избирательных комиссий.*

*Ключевые слова:* выборы, единая система публичной власти, избирательная комиссия, муниципальная избирательная комиссия, муниципальное образование, органы местного самоуправления, полномочия.

## ELECTION COMMISSIONS OF MUNICIPAL UNITS: FROM CREATION TO ABOLITION

*The article conducted a study of the legal status of election commissions of municipalities, formulated conclusions about the reasons for their exclusion from the legislation of the Russian Federation, and considered the consequences of the abolition of municipal election commissions.*

*Key words:* elections, unified system of public authority, election commission, municipal election commission, municipal entity, local government, powers.

Поступила в редакцию 10 ноября 2023 г.

Право избирать и быть избранным является одним из основополагающих прав граждан Российской Федерации, закрепленных в Конституции РФ<sup>1</sup>. Основной закон страны определяет носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ, наделяет граждан правом осуществлять свою власть как непосредственно, так и через органы государственной и муниципальной власти путем реализации избирательных прав.

Институт муниципальных избирательных комиссий в нашей стране появился не так давно. Придание официального статуса муниципальным избирательным комиссиям произошло с принятием Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее по тексту – Федеральный закон № 67-ФЗ). В соответствии со ст. 24 Федерального закона № 67-ФЗ (утратила силу с 1 января 2023 г.) муниципальная избирательная комиссия организует в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума. Также в полномочия муниципальной избирательной комиссии входит организация проведения голосования и по таким вопросам, как изменение границ муниципального образования, отзыв местного депутата, главы муниципального образования<sup>3</sup>.

Федеральным законом № 67-ФЗ было установлено, что муниципальная избирательная комиссия является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного

---

© Тюнина В. Е., 2024

го самоуправления. Не включая избирательную комиссию в структуру органов местного самоуправления, законодатель хотел тем самым подчеркнуть их независимость, так как в соответствии с ч. 12 ст. 20 Федерального закона № 67-ФЗ избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это говорит о том, что государственные и муниципальные органы не вправе вмешиваться в осуществление избирательными комиссиями их полномочий и издавать обязательные для исполнения акты, а решения избирательных комиссий, в свою очередь, обязательны для органов государственной власти и местного самоуправления и вступают в силу без их последующего утверждения и регистрации<sup>4</sup>.

Исходя из смысла положения ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 67-ФЗ, муниципальная избирательная комиссия может как иметь статус юридического лица, так и не иметь его. Более того, она может вообще не создаваться. В этом случае полномочия муниципальной избирательной комиссии на основании обращения представительного органа муниципального образования по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации будут возложены на территориальную комиссию или на участковую комиссию, действующую в границах муниципального образования.

Достаточно сложное и подробное правовое регулирование порядка выдвижения кандидатур в состав избирательной комиссии муниципального образования само по себе служило мотивом согласия на возложение полномочий муниципальной избирательной комиссии на территориальную комиссию. Имел место, однако, и обусловленный этим особый вид электоральных злоупотреблений: попытки тайного формирования избирательной комиссии муниципального образования<sup>5</sup>.

В соответствии с ч. 7 ст. 24 Федерального закона № 67-ФЗ формирование избирательной комиссии муниципального образования

осуществляется представительным органом муниципального образования. Мы видим, что в данной процедуре не участвует глава муниципального образования, тогда как, например, в формировании Центральной избирательной комиссии РФ участвует Президент РФ (назначает пять членов ЦИК РФ) или в формировании регионального избиркома – высшее должностное лицо субъекта РФ. Кроме того, в ч. 9 рассматриваемой статьи Федерального закона № 67-ФЗ закрепляется, что представительный орган муниципального образования обязан назначить половину от общего числа членов избирательной комиссии муниципального района, муниципального округа, городского округа, внутригородской территории города федерального значения на основе поступивших предложений избирательной комиссии субъекта РФ. То есть половину членов муниципальной избирательной комиссии фактически назначает избирательная комиссия субъекта РФ, и получается, что государственный орган субъекта РФ наполовину формирует муниципальный орган. Складывается такая ситуация, что юридически независимый муниципальный орган (избирательная комиссия муниципального образования) при организации выборов в органы местного самоуправления фактически подчинен государственному органу субъекта РФ (избирательной комиссии субъекта РФ), который в соответствии с законодательством не может влиять на выборы в органы местного самоуправления, так как муниципальная избирательная система является организующей выборы, а не проводящей их.

Конституционная новелла о единой системе публичной власти, в которую входят органы местного самоуправления и органы государственной власти, создала концептуальную базу для пересмотра законодательного регулирования организационной системы подготовки муниципальных выборов. В этом ключе мартовские изменения 2022 г., согласно которым избирательные комиссии муниципальных образований исключены из системы избиратель-

ных комиссий, а ст. 24 Федерального закона № 67-ФЗ признана утратившей силу, выглядят вполне логично и более чем ожидаемо<sup>6</sup>.

Упразднение института избирательных комиссий муниципальных образований стало, возможно, самой на настоящее время значимой законодательной мерой, направленной «на борьбу со злоупотреблением преимуществами должностного положения»<sup>7</sup>, необходимость которой осознавалась уже давно. Ликвидация избирательных комиссий муниципальных образований благополучно вписалась в новую конституционную концепцию единства системы органов публичной власти.

Кроме того, федеральный законодатель вплотную подошел к производству муниципальной реформы. Проект нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный в Государственную Думу 16 декабря 2021 г., уже не содержал статьи об избирательной комиссии муниципального образования, равно так же, как отсутствует в этом документе упоминание таких правовых институтов, как голосование

по вопросу отзыва должностных лиц местного самоуправления и голосование по вопросам изменения границ муниципального образования или преобразования муниципального образования. Лишение муниципальных избирательных комиссий полномочий, а значит, прекращение их деятельности, состоялось в подавляющем большинстве случаев уже до объявления очередных муниципальных выборов, назначаемых на единый день голосования 11 сентября 2022 г. То есть необходимые решения избирательных комиссий субъектов Федерации по возложению полномочий по подготовке и организации муниципальных выборов и референдумов на территориальные и участковые избирательные комиссии в муниципальных образованиях, где готовились выборы, приняты не позднее первой декады июня 2022 г. По данным ЦИК России, из 2542 муниципальных избирательных комиссий, которые на 1 марта 2022 г. существовали в 56 субъектах Российской Федерации, через девять месяцев упразднено 2459. Оставшиеся 83 в начале декабря находились на различных этапах ликвидации<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>2</sup> Рос. газета. 2002. 15 июня.

<sup>3</sup> См.: Ткач А. С. К вопросу о формировании и деятельности муниципальной избирательной комиссии // Вестник КГУ. 2019. № 2. С. 256.

<sup>4</sup> См.: Там же.

<sup>5</sup> См.: Алехина И. С. Система избирательных комиссий в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2014. № 4. С. 133–134.

<sup>6</sup> См.: Макаров И. И. Прощание с муниципальными избирательными комиссиями // Гражданин. Выборы. Власть. 2023. № 1 (27). С. 71.

<sup>7</sup> Памфилова Э. А. Главная задача организации выборов – добиться доверия избирателей // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 4. С. 7.

<sup>8</sup> См.: Макаров И. И. Указ. соч. С. 74.

Воронежский государственный университет

**Тюнина В. Е.**, студент

E-mail: [tyunina2004@list.ru](mailto:tyunina2004@list.ru)

Tel.: 8-952-956-03-27

**Tyunina V. E.**, Student

E-mail: [tyunina2004@list.ru](mailto:tyunina2004@list.ru)

Tel.: 8-952-956-03-27

Voronezh State University

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ. 2024. № 1 (33)

## ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО» (октябрь 2023 г.)

**25 октября 2023 г.** под руководством доцента Е. А. Бондаревой и преподавателя В. Е. Китаевой состоялось очередное заседание НСК «Муниципальное право». Тема заседания: *«Формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления»*.

В работе заседания секции приняли участие обучающиеся по программам специалитета, бакалавриата юридического факультета ВГУ.

Научное руководство подготовкой докладов осуществляли: доцент Е. А. Бондарева, преподаватель В. Е. Китаева, доцент С. В. Судакова.

В рамках дискуссии обсудили актуальные вопросы, касающиеся основных форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления. Были представлены доклады по широкому кругу актуальных проблем современного муниципального права, основанные на юридической литературе и правоприменительной практике по темам исследования.

Свой доклад студентка 2-го курса бакалавриата С. С. Запальская на тему: *«Избирательные системы, применяемые на муниципальных выборах»* начала с небольшого теоретического вступления. При проведении муниципальных выборов используются мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система, а также избирательная система, соединяющая в себе две первые (смешанная). Под избирательной системой понимаются условия признания кандидата или кандидатов избранными, списков допущенных кандидатов, а также по-

рядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов. В настоящее время, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту ФЗ № 131-ФЗ), виды избирательных систем устанавливаются законом субъекта Российской Федерации и далее уставом муниципального образования.

Например, в Воронежской области применяются все виды избирательных систем и условием регистрации кандидата является сбор подписей в его поддержку. По закону Воронежской области – это 2 % от средней численности избирателей, приходящейся на один избирательный округ.

Таким образом, необходимо выработать перечень единых для всех муниципальных образований критериев, на основании которых можно будет определить оптимальную избирательную систему для каждого из них, а также стимулировать крупные муниципальные образования к переходу на смешанную (для крупных муниципальных образований) и мажоритарную системы с одновременным увеличением численности депутатского корпуса.

К. А. Голубых, студент 2-го курса бакалавриата в своем выступлении на тему: *«Дополнительные выборы депутатов муниципального образования»* продемонстрировал глубокие знания вопроса, приводил актуальные примеры из практики проведения дополнительных выборов, высказал предложения по совершенствованию законодательства.

Дополнительные выборы депутатов муниципального образования являются важным инструментом демократического уча-

ствия граждан в управлении своими территориями. Они проводятся в случае необходимости заполнения вакантных мест в органах местного самоуправления, таких как муниципальные советы или думы. Цель дополнительных выборов – обеспечить непрерывность работы органов местного самоуправления.

Дополнительные муниципальные выборы проводятся в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному или многомандатному избирательному округу. Дополнительные выборы депутатов муниципального образования являются процедурой, которая проводится в случае необходимости заполнить вакантные места в органах местного самоуправления в соответствии с определенными правилами и процедурами, которые регулируются законодательством. Участие в дополнительных выборах имеют граждане, достигшие определенного возраста и имеющие право голоса. После проведения дополнительных выборов могут возникнуть различные последствия, включая изменение состава органов местного самоуправления и влияние на принимаемые ими решения.

В. Е. Тюнина, студентка 2-го курса бакалавриата, осветила в своем выступлении вопрос *«Избирательные комиссии муниципальных образований: от создания до упразднения»*. В выступлении шла речь о проблемах и перспективах данного института.

Институт муниципальных избирательных комиссий в Российской Федерации появился не так давно. Придание официального статуса муниципальным избирательным комиссиям произошло с принятием закона от 12 июня 2002 г. *«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»*.

В полномочия муниципальной избирательной комиссии входит организация проведения голосования и по таким вопросам, как изменение границ муниципального образования, отзыв местного депутата, главы

муниципального образования. Федеральным законом было установлено, что муниципальная избирательная комиссия является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного самоуправления. Сложное и подробное правовое регулирование порядка выдвижения кандидатур в состав избирательной комиссии муниципального образования само по себе служило мотивом для возложения полномочий муниципальной избирательной комиссии на территориальную комиссию. Имел место, однако, и обусловленный этим особый вид злоупотреблений: попытки тайного формирования избирательной комиссии муниципального образования.

Упразднение института избирательных комиссий муниципальных образований стало, возможно, самой значимой законодательной мерой, направленной «на борьбу со злоупотреблением преимуществами избирательного права должностного положения», необходимость которой осознавалась уже давно. В этом ключе мартовские изменения 2022 г., согласно которым избирательные комиссии муниципальных образований исключены из системы избирательных комиссий, а ст. 24 Закона «Об основных гарантиях...» признана утратившей силу, выглядят вполне логично и ожидаемо. По данным ЦИК России, из 2542 муниципальных избирательных комиссий, которые на 1 марта 2022 г. существовали в 56 субъектах Российской Федерации, через девять месяцев упразднено 2459. Оставшиеся 83 в начале декабря находились на различных этапах ликвидации.

С докладом по теме: *«Правотворческая инициатива граждан как форма муниципальной демократии: возможности и проблемы реализации»* выступила студентка 2-го курса бакалавриата А. В. Гольяева. В рамках своего выступления она проанализировала особенности правового регулирования данной формы участия населения в осуществле-

нии местного самоуправления как на уровне ФЗ № 131-ФЗ, так и на уровне муниципального правотворчества. В частности, ею было упомянуто Решение Воронежской городской Думы от 18 марта 2015 г. № 1728-III «Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в городском округе город Воронеж» и выделены стадии реализации правотворческой инициативы.

В своем выступлении студентка подчеркнула, что муниципальные правовые акты, регламентирующие порядок реализации правотворческой инициативы, как правило, содержат подробную процедуру, представляющую собой последовательность действий ее инициаторов и органов местного самоуправления, ответственных за принятие решений по данному вопросу.

В качестве проблемных аспектов реализации данной инициативы были обозначены установление чрезмерных, но не обусловленных правовой природой местного самоуправления требований, значительно усложняющих процедуру ее проведения. В частности, было подчеркнуто, что обязательным требованием к реализации данной формы муниципальной демократии является установление минимального числа жителей муниципального образования, которое необходимо для ее инициирования. На федеральном уровне предусматривается, что устанавливаемая муниципальным правовым актом минимальная численность инициативной группы не может превышать 3 % от числа жителей, обладающих избирательным правом. При этом различные муниципалитеты по-разному подходят к определению количественного состава инициативных групп: одни используют конкретные показатели, другие – процент от общего количества жителей муниципального образования либо же от количества жителей, обладающих избирательным правом. При этом процент жителей может значительно варьироваться. Например, в Воронеже это 2 % от числа жителей городского округа, обладающих избира-

тельным правом. По мнению выступающей, более перспективным было бы установление в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» конкретного требования к количественному составу инициативной группы. Например, в муниципальных образованиях с численностью жителей от 3 тысяч человек было бы целесообразным выдвинуть 10 человек, в муниципалитетах с численностью от 3 тысяч до 150 тысяч – 25 человек, а свыше 150 тысяч – 50 человек, обладающих избирательным правом.

Студент 2-го курса специалитета А. О. Ильинов выступил с докладом на тему: «Публичные слушания как форма социального партнерства институтов гражданского общества, органов публичной власти». В своем выступлении докладчик подробно проанализировал процедуры проведения публичных слушаний и общественных обсуждений на основе не только ФЗ № 131-ФЗ, но и соответствующих муниципальных правовых актов (на примере Воронежской и Оренбургской областей). Также была затронута проблематика проведения публичных слушаний в электронном виде и смешанном формате, высказаны предложения о возможности использования института публичных слушаний при обсуждении не только вопросов градостроительной деятельности, но и внесения изменений в Устав муниципальных образований (в части выбора избирательной системы), обсуждения проектов стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

А. О. Ильинов, отмечая трудности в реализации института публичных слушаний в современной России, обратил внимание на правоприменительную практику судов общей юрисдикции по данному вопросу. По мнению докладчика, решения указанных судов базируются на Определении Конституционного Суда России от 15 июля 2010 г. № 931-О-О, которое содержит довольно противоречивые

тезисы, и ссылаясь на него, суды отказывают гражданам в удовлетворении исков об оспаривании публичных слушаний. Было высказано мнение, что недопустимо судам общей юрисдикции (с учетом всех фактических обстоятельств дела) при рассмотрении вопросов о реализации права граждан на участие в публичных слушаниях ссылаться на позицию Конституционного Суда России, изложенную в промежуточном его решении – отказном Определении. На сегодняшний день нет ни одного итогового решения (Постановления) органа конституционного контроля России по данному вопросу, как и обобщения практики судов общей юрисдикции. Выступающий предложил закрепить в федеральном законодательстве общие, базовые требования к проведению и организации публичных слушаний.

В заключение А. О. Ильинов аргументировал предложение о закреплении на законодательном уровне обязанности органов публичной власти рассматривать рекомендации, принятые на общественных обсуждениях, в месячный срок, а в случае их отклонения давать исчерпывающие пояснения, по каким причинам те или иные рекомендации не могут быть приняты к исполнению и реализации.

Институт публичных слушаний в будущем будет способствовать развитию гражданского общества, так как рефлексия на проблемы, поднимаемые в результате обсуждений, позволит не только развивать политическую культуру населения, будет способствовать формированию отстаивания своих коллективных интересов, а также активизирует граждан на участие в избирательных кампаниях различных уровней.

В докладе студента 2-го курса специалиста М. М. Рылькова на тему: «Инициативные проекты как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления» были исследованы сущность и практика применения указанного института в современной России.

Сущность рассматриваемой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления заключается в возможности внести инициативный проект в местную администрацию в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления. Рассмотрев подробно порядок осуществления указанной процедуры, содержание представляемых проектов, докладчик проанализировал успешный опыт их реализации на территориях отдельных муниципальных образований в Воронежской области.

По мнению автора, одной из наиболее прогрессивных форм участия жителей в реализации собственных инициатив выступает территориальное общественное самоуправление. Было бы нецелесообразно игнорировать их практику и более масштабно использовать соответствующие наработки для интегрирования института инициативных проектов в деятельность органов местного самоуправления. Докладчик проанализировал и недостатки в реализации рассматриваемой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. В частности, было обращено внимание на низкую информированность граждан о возможности осуществления инициативных проектов, способов их осуществления, довольно сложной процедуре их внесения, а также недостаточность денежных средств и полномочий представительных органов муниципальных образований.

В заключение докладчик высказал мнение о том, что, несмотря на существующие недостатки инициативных проектов, в России явно намечаются и активно развиваются тенденции к включению граждан в решение вопросов местного значения, связанных с территориальным планированием, благоустройством дворовых территорий, улучшением комфортности городской и иной среды.

С докладом по теме: «ТОС как востребованная форма муниципальной демократии: достоинства и недостатки правового регулирования» выступила студентка 2-го курса бакалавриата В. Ю. Ковалева. В рамках выступления ею были выделены специфические особенности территориального общественного самоуправления как формы муниципальной демократии, обозначена сфера правового регулирования этого института муниципального права, подчеркнуто, что ФЗ № 131-ФЗ определяет структуру, компетенции и порядок выборов органов ТОС.

Территориально-общественное самоуправление имеет ограниченную компетенцию, которая включает в себя, в частности, решение вопросов благоустройства территории, обеспечение безопасности и общественного порядка, охрану окружающей среды и другие вопросы, важные для местного сообщества. Однако их полномочия ограничены и могут различаться в разных регионах России. Согласно действующему федеральному закону, органы ТОС отделены от органов местного самоуправления, не включены в их структуру. Сущность ТОС и способ их формирования исключают передачу властных полномочий в отношении граждан и юридических лиц органам территориального общественного самоуправления. Создание такого властного института противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. В рамках выступления были выделены достоинства и недостатки территориального общественного самоуправления. В качестве недостатков были названы следующие.

Во-первых, в большинстве муниципальных правовых актов, регламентирующих порядок организации и деятельности территориального общественного самоуправления, не устанавливается максимально возможный срок полномочий его органов. Используется лишь общая фраза, согласно которой порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий

органов ТОС устанавливаются уставом ТОС. На практике это может повлечь несменяемость органов ТОС либо закрепление в уставе ТОС необоснованно длительного срока полномочий органов ТОС.

Во-вторых, в источниках формирования имущества ТОС четкое указание на средства местного бюджета отсутствует. Федеральный закон предусматривает формирование его имущества на основе вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом; добровольных взносов и пожертвований и т. д. В то же время он устанавливает, что органы ТОС могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета. При этом порядок организации и осуществления ТОС, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Таким образом, возможности финансовой поддержки ТОС ничем не отличаются от таких возможностей в отношении всех иных общественных организаций.

Сферой научных интересов студента 2-го курса бакалавриата М. С. Гольцмана стали вопросы *собраний и конференций граждан как форм общественного участия в осуществлении местного самоуправления*. В своем докладе он оценил место собраний и конференций в системе современной муниципальной демократии, проанализировал соотношение, сходства и различия собраний (конференций) и сходов граждан, обозначил сферу правового регулирования данных форм на федеральном и муниципальном уровнях. В

докладе было подчеркнуто, что пока в юридической науке институт собраний и конференций в должной мере не разработан. Как в законодательстве, так и в теории отсутствует четкое разграничение собраний (конференций) в зависимости от круга рассматриваемых вопросов. Большинство работ, посвященных данной тематике, связаны с проблемами реализации территориального общественного самоуправления.

По своей сути собрания и конференции являются тождественными формами. Разница заключается в том, что конференция – это собрание не всех жителей, а собрание делегатов. Собрания и конференции проводятся по инициативе:

- 1) населения;
- 2) представительного органа муниципального образования;
- 3) главы муниципального образования;
- 4) территориального общественного самоуправления.

В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа, уставом ТОС, ФЗ № 131-ФЗ (ст. 30), допускается осуществление полномочий собрания конференцией граждан (собранием делегатов). Вызвано это целым рядом обстоятельств, среди которых, например, сложность поиска помещения, в котором можно провести собрание жителей части территории крупного муниципального образования. Кроме того, в состав сельского поселения, как правило, входят несколько населенных пунктов, если рассматриваемый вопрос затрагивает их территории, значительно удобнее направить на конференцию представителей жителей от каждого из них.

Указанный федеральный закон не устанавливает, как определяются представители (делегаты) на конференцию (собрание делегатов), поскольку, видимо, данный вопрос проблематично решить на федеральном и региональном уровне. В нем предписано, что

данная процедура должна определяться уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом ТОС.

В зависимости от рассматриваемых вопросов собрания (конференции) могут отличаться. ФЗ № 131-ФЗ предусматривает возможность проведения четырех видов собраний и конференций граждан: для обсуждения вопросов местного значения; для информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления; для обсуждения вопросов внесения инициативных проектов и их рассмотрения; для осуществления ТОС. Особенности каждого из них можно увидеть, сравнив различия в предмете проводимого собрания, его правовой основе, субъектах, имеющих право инициировать и принимать участие в собрании, порядке назначения и проведения и обязательности принимаемого решения. Выступление было проиллюстрировано примерами из практики.

С докладом по теме: «Проблемы реализации отзыва выборных лиц местного самоуправления в современной России» выступила студентка 2-го курса бакалавриата В. К. Иванникова. В рамках выступления была обозначена ценность отзыва выборного лица как формы муниципальной демократии, охарактеризована сущность данной формы и особенности ее правового регулирования на уровне федерального и регионального законодательства. Применительно к сфере правового регулирования отзыва депутата Воронежской городской Думы и главы городского округа был проанализирован Устав города Воронежа, в результате чего были выявлены коллизионные нормы, противоречащие ФЗ № 131-ФЗ, и невозможность отзыва данных должностных лиц из-за специфических механизмов их избрания (использование на выборах депутатов Воронежской городской Думы смешанной из-

бирательной системы и избрание главы городского округа Воронежской городской Думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса). Была подчеркнута необходимость приведения ст. 19 Устава городского округа

город Воронеж в соответствие с федеральным законодательством. В качестве дополнительного примера был проанализирован опыт правового регулирования выборных должностных лиц в городе Тольятти Самарской области.

**Е. А. Бонгарева,**  
кандидат юридических наук, доцент кафедры  
конституционного и муниципального права

## ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА «КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ» (ноябрь 2022 г.)

**30 ноября 2022 г.** состоялось заседание кружка « Конституционные чтения» под руководством профессора кафедры конституционного и муниципального права Н. В. Бутусовой и доцента этой кафедры С. В. Судачковой. Тема заседания кружка: «Основы правового статуса личности в Российской Федерации».

В своем вступительном слове профессор Н. В. Бутусова отметила, что в современном мире выработанные мировым сообществом в качестве высшей ценности общепризнанные принципы и нормы международного права определяют человека, его права и свободы. Эта идея получила закрепление и развитие во всех современных демократических конституциях, в том числе, как известно, и в Конституции России (ст. 2).

В зарубежных конституциях демократических государств закрепляется обязанность государства признавать и гарантировать неотъемлемые права человека, уважать и защищать человеческое достоинство, которые рассматриваются в качестве высшего предмета заботы государственной власти (например, ст. 2 Конституции Италии, ст. 10 Испании; ст. 1 (1) Основного закона Федеративной Республики Германии; ст. 7 Конституции Швейцарии; ст. 13 Конституции Японии и др.). Главный пафос ст. 2 российской Конституции заключается в том, чтобы подчеркнуть, что именно человек, его права и свободы – единственная самоцель развития российского общества и государства и высшая цивилизационная ценность. Не будет преувеличением вывод о том, что судьба нынешней цивилизации непосредственно зависит от последовательности претворения в жизнь этого конституционного идеала во всем мире. Важнейшие задачи, стоящие перед государства-

ми в современный период, связаны с преодолением глобальных и внутренних угроз для обеспечения устойчивого развития человеческой цивилизации, способного устранить социально-экономическую и духовную дисгармонию и создать условия для всестороннего развития каждого индивида.

Закрепление человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности не отрицает важной роли иных конституционных ценностей, однако все они неразрывно связаны с высшей конституционной ценностью: либо непосредственно ее конкретизируют, либо соотносятся с высшей конституционной ценностью как «цель» и «средства», выступая в качестве ее гарантий.

К *первой группе* можно отнести такие конституционно закрепленные ценности, как принципы личной свободы и неприкосновенности (ст. 22 Конституции РФ), достоинства личности (ст. 21, 26), принцип политической свободы (ст. 32), свободы творчества (ст. 44), принципы экономической свободы, частной собственности и достойного человека уровня жизни (ст. 7, 8, 34–36) и др. Ко *второй группе* ценностей в первую очередь относятся ценности народовластия (ст. 3), социального (ст. 7), демократического, правового государства (ст. 1) и др. Например, закрепление системы органов государства и демократических принципов их функционирования, являясь несомненной ценностью, выступает в первую очередь в качестве средства создания таких условий развития общества, когда человек, его права и свободы занимают главенствующее место в иерархии социальных ценностей. В связи с этим нужно подчеркнуть особую роль, значение и место нормы ст. 2 в Конституции России: иные нормы Основного закона фактически призваны создавать необходимые условия для ее последовательной реализации.

---

© Бутусова Н. В., 2024

Однако правотворческая и правоприменительная практика реализации прав человека в России и за рубежом нередко свидетельствует о том, что положения конституций, посвященные человеку как высшей социальной ценности являют собой скорее не достижения реальной жизни, а идеал, к которому необходимо стремиться: в войнах, вооруженных конфликтах гибнут люди, миллионы людей по всему миру страдают от дискриминации, социальной несправедливости. Поэтому, анализируя положение человека в обществе и государстве, важно говорить не только о достижениях в этой области, но и о проблемах, к решению которых должны быть обращены взоры всех участников конституционно-правовых отношений, но прежде всего, государства как главного субъекта гарантирования.

Судя по названиям докладов, отметила профессор Н. В. Бутусова, нам предстоит интересная дискуссия, и выступающие постараются обратить внимание в том числе и на проблемы конституционно-правового статуса человека и гражданина в России и зарубежных странах.

С докладом на тему: «Конституционно-правовой статус личности в контексте новейших конституционных изменений: реалии и перспективы» выступила студентка 3-го курса бакалавриата У. Никулина. Она подчеркнула, что конституционно-правовой статус личности представляет собой сложный и многосторонний правовой институт. Исходя из смысла ст. 64 Конституции РФ, основными элементами данного статуса являются: гражданство, конституционные права и свободы, обязанности, гарантии прав и свобод. Между тем в современной России наблюдается противоречие между четкой фиксацией элементов конституционного статуса личности в главе 2 Основного закона и существующей многовариантной практикой его нормативного обеспечения.

Она подчеркнула, что при неизменности нормативно-правового содержания главы 2

элементы конституционно-правового статуса являются весьма подвижными.

Например, существенно изменили свое содержание конституционные принципы гражданства. При неизменности конституционных принципов двойного гражданства и недопустимости лишения гражданства российское законодательство претерпело существенные изменения в этой сфере. В частности, была введена обязанность уведомления россиянами миграционных ведомств о наличии у них гражданства иностранного государства, неисполнение которой влечет административную или уголовную ответственность. Кроме того, законодательство о гражданстве дополнено положением, устанавливающим конституционно-правовую ответственность для лиц, совершивших преступления террористической и экстремистской направленности, в виде отмены решения о предоставлении им российского гражданства.

В процессе выступления докладчица обратила внимание, что в научном сообществе высказываются некоторые критические замечания по поводу социальных поправок, внесенных в Конституцию РФ в 2020 г. В частности, представляется нелогичным расположение социальных поправок в главе 3 Конституции РФ, посвященной федеративному устройству.

Еще одним поводом для научной дискуссии является конституционно-правовая защита достоинства человека.

Признание в качестве главной конституционной ценности человеческого достоинства, а не только неотъемлемых прав и свобод человека демонстрируют конституции зарубежных государств, например: преамбула Конституции Франции; ст. 1 Основного закона ФРГ; ст. 2 Конституции Италии и др. Обеспечение достоинства человека означает, прежде всего, отношение к нему не как к объекту воздействия со стороны государства, а как к равноправному субъекту, который может защищать свои права всеми, не запре-

ценными законом способами, и спорить с государством в лице любых его органов.

По мнению выступающей, особую актуальность представляет проблема трансформации конституционно-правового статуса личности в условиях цифровизации и развития информационного общества.

Цифровизация должна способствовать развитию информационного пространства с учетом потребностей людей в получении качественных и достоверных сведений, улучшить доступность и качество государственных услуг, повысить степень информированности и цифровой грамотности, обеспечить государственную безопасность. Исходя из этих потребностей, конституционно-правовой статус личности существенно изменяется. В информационной сфере должно быть обеспечено право человека на доступ к информации, гарантировано участие гражданина в правотворческой деятельности и получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме, реализовано право на защиту с помощью элементов электронного правосудия и т. д. Однако на сегодняшний день в результате анализа российской практики приходится, к сожалению, констатировать, что технологии чаще используются для фактического нарушения этих (информационных) прав, чем для укрепления их гарантий. То есть появление новых цифровых прав, а также дополнительных возможностей реализации уже существующих правомочий приводит и к дополнительным возможностям их нарушения. Безусловно, это проблема, требующая своего незамедлительного решения.

Студент 1-го курса *Д. Каталонцев* выступил с докладом на тему: «*Конституционно-правовой статус политического убежища*».

По мнению студента, правовой институт политического убежища впервые был законодательно закреплен в Конституции Франции 1793 г., т. е. в конце XVIII в. А следующий этап легитимации этого демократического

института наступил уже в XX в. В качестве такового следует рассматривать принятие резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1967 г. «Декларации о территориальном убежище», в результате чего институт политического убежища получил закрепление на уровне общепринятых норм международного права.

В современном понимании политическое убежище – это возможность иностранца оставаться на территории государства и пользоваться его защитой, если у себя на родине он подвергается преследованиям по политическим, религиозным и иным основаниям подобного рода.

Различают две формы политического убежища: территориальное и дипломатическое. Территориальное основано на предоставлении государством лицу возможности укрыться от преследований на своей территории. В свою очередь дипломатическое предоставляет возможность укрыться от преследований в помещении дипломатического представительства или на иностранном военном корабле. Из-за несовместимости политического убежища с функциями посольств большинство стран считают неприемлемым и неправомерным институт дипломатического убежища, но в некоторых странах Латинской Америки он легализован и законодательно закреплен, что делает такие страны привлекательными для людей, скрывающихся от правосудия.

Возможность предоставления политического убежища в соответствии с общепризнанными нормами международного права закреплена в ч. 1 ст. 63 Конституции Российской Федерации, а порядок его получения установлен Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища».

Интересно рассмотреть реализацию института политического убежища в России на известном примере Эдварда Сноудена.

В 2013 г. американский технический специалист ЦРУ и АНБ США сделал достоянием всего мира сведения о слежке американского правительства за интернет-пользователями. Спасаясь от наказания на родине, он попытался попасть в Латинскую Америку, но был вынужден остаться в аэропорту Москвы из-за аннулированного американского гражданства. Сноуден обратился с ходатайством о предоставлении ему политического убежища в Федеральную миграционную службу МВД России, следующей инстанцией в рассмотрении ходатайства была Комиссия по вопросам гражданства, которая предоставила свое предложение на подписание Президенту РФ. Обязанность предоставления политического убежища закреплена в Конституции Российской Федерации, а порядок его получения установлен Указом Президента о политическом убежище.

Тема доклада студентки 1-го курса *В. Иванниковой «Конституционно-правовой статус беженцев в Российской Федерации»*.

Специфической группой субъектов конституционного права являются беженцы. Беженец – любое лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений.

Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (в ред. от 13.06.2023) «О беженцах» предусмотрен ряд обстоятельств, по которым лицо может приобрести данный статус, в частности: совершенное в отношении лица или его семьи насилие, преследование, наличие реальной опасности для жизни и т. д.

Правовое регулирование статуса беженца в России базируется на международных-правовых стандартах, закреплённых нор-

мами международного права. К международным актам относятся: Конвенция о правах беженцев, Протокол, касающийся статуса беженцев, Устав управления Верховного комиссариата ООН по делам беженцев и Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Беженцы, как и любые граждане страны, имеют ряд прав и обязанностей. К некоторым специфическим правам этой категории лиц можно отнести право на переводчика, на помощь в трудоустройстве, на социальную защиту (в том числе обеспечение), на добровольное возвращение в государство своей принадлежности. К обязанностям, помимо обязанности соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты, относятся, в частности, обязанности своевременно прибывать к месту, определенному миграционными органами, проходить ежегодный переучет. В настоящее время Российская Федерация проводит активную политику помощи беженцам: предоставление социальных льгот, материальное обеспечение, льготные условия для приобретения гражданства и др.

Студент 1-го курса *О. Тошев* выступил с докладом на тему: «*Об основах правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации и Республике Узбекистан*».

Основы правового положения иностранных граждан в России закрепляются Конституцией РФ, Федеральным законом № 115 от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Иностранцы пользуются в Российской Федерации правами наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом или международным договором РФ. Иностранцам на территории России представлен широкий круг прав и свобод наравне с собственными гражданами государства. Кроме того, иностранцы несут обязанности так же, как и граждане Российской Федерации. Все иностранные

граждане во время их пребывания на территории России вступают в административно-правовые отношения с органами исполнительной власти в различных сферах, которые осуществляют непосредственный контроль за их проживанием, передвижением, а также осуществлением ими трудовой деятельности на данной территории.

Далее выступающий сопоставил правовой статус иностранных граждан в России и Узбекистане, а также выделил особенности прав у иностранцев, пребывающих на территории Республики Узбекистан.

Если для законного проживания на территории Российской Федерации иностранный гражданин должен получить разрешение на временное проживание или же вид на жительство, действующий бессрочно, если не требуется обновления биометрических данных, то в Республике Узбекистан аналогом этих документов является идентификационная ID-карта иностранного гражданина, содержащая электронный носитель (чип) с внешними персональными биографическими и биометрическими данными ее владельца, выдаваемая не более чем на 10 лет.

Постоянно проживающие на территории Республики Узбекистан иностранные граждане имеют право на пенсию, охрану здоровья, семейные отношения, получение образования, участие в сфере культурной деятельности наравне с гражданами Узбекистана.

В России в соответствии с Указом В. В. Путина от 14 ноября 2022 г. допускается прохождение службы по призыву в Вооруженных Силах РФ лиц, имеющих гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства. Кроме того, иностранные граждане также могут поступить на военную службу по контракту и быть принятыми на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формиро-

вания в качестве лица гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В Республике Узбекистан всеобщая воинская обязанность не распространяется на иностранных граждан, и поступить на военную службу по контракту, быть призывником в данной стране могут лишь только граждане Республики Узбекистан. Призыв гражданина Узбекистана на военную службу, службу в органы безопасности, полиции, военной юстиции или другие аналогичные органы иностранных государств может наказываться в Узбекистане лишением свободы на срок до 5 лет, кроме того, за эти действия предусмотрено лишение гражданства Республики Узбекистан. Тогда как в Российской Федерации ст. 6 Конституции гарантирует, что гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права его изменить.

Студентка 1-го курса А. Толоконникова в докладе на тему: «Социально-экономические и социально-культурные права граждан в советских Конституциях» проследила историю становления и развития социально-экономических и социально-культурных прав советских граждан в Конституциях СССР и РСФСР.

Она отметила, что несмотря на признание особой важности социально-экономических и культурных прав при социализме, в первых советских Конституциях они не были закреплены. Причина в том, что в первые годы советской власти отсутствовали прежде всего экономические, а также организационные гарантии этой категории прав. Для обеспечения этой группы прав государству необходим очень большой объем ресурсов: финансовых, материальных, информационных, человеческих. Первые годы существования РСФСР и СССР пришлись на послереволюционное и послевоенное время, когда таких ресурсов не было в достаточном количестве. Перед государством стояли несколь-

ко иные задачи: как можно быстрее восстановить пришедшую в упадок экономику страны, юридически зафиксировать органы и систему государственной власти, созданные большевиками, укрепить власть пролетариата, создать мощную и эффективную систему обороны страны. Но важно отметить, что уже в первой советской Конституции 1918 г. была закреплена норма-задача в сфере образования: «В целях обеспечения за трудящимися действительного доступа к знанию Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика ставит своей задачей предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование». Руководство государства прекрасно понимало, что с безграмотными гражданами (а таких было абсолютное большинство) страна развиваться не сможет, и никакие иные социально-экономические и социально-культурные права обеспечить невозможно.

По мере становления и развития политической и экономической системы СССР увеличивалось и количество социально-экономических и культурных прав граждан. Для создания прочных гарантий этих прав принимались меры, направленные на улучшение материального положения трудящихся, развитие системы бесплатного образования, решение основных проблем здравоохранения, создание системы социального обеспечения граждан и т. д.

В Конституции СССР 1936 г. впервые в мире была закреплена развернутая система социально-экономических прав и культурных прав. Главным достижением первого в мире социалистического государства была ликвидация безработицы и создание реальных гарантий права на труд, которое и было впервые в мире закреплено в этой Конституции. В Конституции 1977 г. институт социально-экономических прав человека получил дальнейшее развитие: увеличилось количество социально-экономических и социально-культурных прав и расширилось содержание и гарантии ранее закрепленных прав. Так, ст. 40 Конституции гарантировала не только право на получение гарантированной работы и ее оплату в соответствии с количеством и качеством затраченного труда, но и право на выбор профессии, рода занятия и работы в соответствии с призванием, полученным образованием и учетом общественных потребностей.

Студентка в заключение подчеркнула, что положительный советский опыт развития социально-экономических и социально-культурных прав должен быть востребован и в современной России.

Руководители заседания кружка профессор кафедры конституционного и муниципального права Н. В. Бутусова и доцент этой кафедры С. В. Судакова поздравили выступивших студентов с интересными докладами и пожелали им дальнейших успехов в учебе и научно-исследовательской деятельности.

**Н. В. Бутусова,**

*доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права*

## ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА «КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ» (май 2023 г.)

17 мая 2023 г. состоялось заседание научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права «Конституционные чтения» на тему: «Организация публичной власти в России и зарубежных странах». На заседании выступили студенты 1-го курса бакалавриата, они подготовили сообщения, посвященные особенностям государственного устройства Великобритании, Итальянской Республики и Швейцарской Конфедерации, сравнительно-правовому анализу судебной власти в США и ФРГ, особенностям «скандинавского парламентаризма», институту конституционного контроля в Эстонии и другим актуальным проблемам, существующим в конституционном праве зарубежных стран.

Студентки 1-го курса ускоренного обучения на базе СПО В. Будыльская и Н. Поздоровкина провели *сравнительно-правовой анализ судебной власти в США и ФРГ* и отметили, что основным источником права, на основании которого суды осуществляют правосудие в США, является судебный прецедент, вне зависимости от того, что в данном государстве имеются федеральные законы и законы штатов, в то время как в Германии судебная власть действует на основании законов. В США параллельно существуют федеральная система судов и самостоятельные судебные системы 50 штатов, округа Колумбия и федеральных территорий. Верховный Суд США возглавляет всю судебную систему (это единственный суд, прямо названный в Конституции США 1787 г.). Кроме него, систему общенациональных судов образуют окружные суды, апелляционные суды и специализированные федеральные суды, функционирующие наряду с системой общих судов. Судебная система штатов состоит из трех или четырех инстанций: низовые суды (мировые суды, полицейские суды); суды первой

инстанции (суды округов, городские суды); апелляционные суды; высшие (верховные) суды, являющиеся высшей судебной инстанцией штата. Кроме того, судебные системы штатов включают в себя специальные суды штатов (по делам о наследстве, опеке, по семейным делам). В отличие от США в Германии нет единого Высшего Суда, там 5 высших судов, которые вместе составляют Судебный Сенат. Судебная система ФРГ состоит из трех типов судов: конституционные суды, суды общей юрисдикции и специализированные суды. Суды общей юрисдикции рассматривают уголовные, гражданские, семейные дела. Они имеют четырехступенчатую структуру и делятся на участковые суды на местном уровне, земельные и верховные земельные суды на региональном уровне, Федеральный суд. Участковые суды рассматривают дела в первой инстанции. Земельные и Верховные земельные суды рассматривают дела в первой и второй инстанции. Кассационным судом является Федеральный суд. Специализированные суды состоят из четырех специализированных юрисдикций: финансовой, трудовой, социальной и административной. В исследуемых зарубежных странах различен и конституционный контроль. В Германии особое место в судебной системе занимает Федеральный Конституционный суд, который является высшим органом конституционного контроля. В США специального органа, отвечающего за конституционный контроль, нет. Здесь он осуществляется общими силами судов общей юрисдикции. Главное в сфере американского конституционного контроля – это право судов признавать законы (билли), принятые Конгрессом США, не соответствующими Конституции и тем самым фактически отменять их. Конституционный судебный контроль, осуществляемый верховными судами штатов, аналогичен контролю, который проводит Верховный Суд США. Верховные суды

© Стародубцева И. А., Тюнина И. И., 2024

штатов, оценивая правовые нормы, в качестве критерия используют не только Конституцию США, но и свою собственную конституцию. Если рассматривать такой институт судебной системы, как суд присяжных, то он также представлен по-разному. В ФРГ он состоит из одного профессионального судьи и двух общественных заседателей. Присяжные на судебном заседании имеют такие же права, как и профессиональные судьи, их голоса имеют равную силу. В США же суд присяжных составляет определенную систему из большого и малого жюри. Большое жюри решает, достаточно ли доказательств совершения преступления для того, чтобы привлечь человека к суду. Если большое жюри решает, что доказательств достаточно, человеку предъявляется обвинение. Оно состоит из 16–23 членов, и его заседания не открыты для публики. Малое жюри отвечает за принятие решения о том, виновен ли подсудимый в нарушении закона в конкретном случае. Оно состоит из 6–12 человек, и их обсуждения являются частными. В большом жюри в отличие от малого подсудимые и их адвокаты не имеют права предстать перед большим жюри. Проведенный сравнительно-правовой анализ позволил выявить ряд существенных отличий исследуемой ветви власти в США и ФРГ.

Доклад студенток 1-го курса ускоренного обучения на базе СПО П. Вязовской и А. Шумаевой был посвящен *государственному устройству Швейцарской Конфедерации*. Официальное название страны – Швейцарская Конфедерация – сохранилось со времен первой конституции, хотя юридически Швейцария давно перестала быть конфедерацией, поскольку конфедерация – это союз независимых государств, а кантоны потеряли независимый статус с принятием первой Конституции в 1848 г. Сегодня Швейцария – классическое федеративное государство, состоящее из 26 автономных областей – кантонов и полукантонов. В Швейцарии республиканская форма правления. Законодательную власть осуществляет парламент, именуемый Феде-

ральным собранием. Данный орган государственного управления является двухпалатным. В его состав входит Национальный совет и Совет кантонов. Исполнительная власть в Швейцарии осуществляется Федеральным советом, выступающим в качестве правительства государства. В состав Федерального совета входит 7 членов. Аппарат правительства Швейцарии обладает существенной политической властью, находится в подчинении Федерального совета и обеспечивает возможность осуществления задач этого совета. Швейцарская государственная модель организации федеральной власти не имеет института постоянного президента. Срок избрания президента – один год. Главным образом он осуществляет представительские функции. Президент председательствует в Федеральном совете и осуществляет руководство департамента, во главе которого находится.

Студенты 1-го курса ускоренного обучения на базе СПО Е. Дубовикова и А. Фоменко рассказали про *особенности государственного-территориального устройства Итальянской Республики*. Италия – унитарное государство, о чем фактически говорится в Конституции 1947 г., в которой также устанавливается, что «законодательная власть принадлежит государству и областям». Это значит, что каждая область имеет право обладать своим уставом, в котором определяются конкретные сферы областного регулирования, компетенция и внутренняя организация области, включая право законодательной инициативы и референдума, а также право принятия областных законодательных норм. Избирательная система Италии создает условия для крайне высокого представительства регионального мнения в Парламенте. Выборы в Сенат организуются по мажоритарной системе, избирательные округа формируются в границах регионов. При этом партия, набравшая относительное большинство в регионе, автоматически получает 55 % мандатов данного региона. При пропорциональных выборах в Палату Депутатов партии пред-

ставляют региональные списки. То есть жители Турина и, например, Неаполя, голосуя на выборах за одну и ту же партию, голосуют за разные партийные списки, а затем при распределении мандатов обеспечивается равное представительство всех регионов, проголосовавших за данный список. Студенты отметили, что Италия является интересным унитарным государством, где автономные образования обладают специальным статусом, предусматривающим более широкие полномочия и функции, связанные с геополитическими и этническими особенностями этих областей. В этой связи, номинально определяя себя в качестве унитарного государства, Италия имеет некие признаки современной федерации. Такие государства в научной литературе еще называют «регионалистскими».

Студентка 1-го курса бакалавриата В. Немущая выступила с сообщением на тему: «*Форма территориально-государственного устройства Великобритании*». Она отметила, что Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии имеет долгую историю своего становления. В 1707 г. парламентами Шотландии и Англии был принят Акт об унии, или Акт о союзе, который предусматривал объединение двух государств в одно – Великобританию. Соединенное Королевство Великобритании и Ирландии (или Британская империя) было создано в 1801 г. слиянием Королевства Великобритании с Королевством Ирландия. После отделения в 1922 г. Ирландского Свободного государства состав Великобритании не изменялся, в настоящее время она состоит из Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии. Данные части Великобритании именуются ее «историческими провинциями» («countries»), что с английского переводится как «страны». Система местного самоуправления в Великобритании имеет следующую особенность: в законодательстве страны существует только понятие «местное управление», в рамках которого функционируют органы, назначаемые центральной властью (регулируется Актом о местном управле-

нии 1994 г.), хотя в действительности графства подчинены местному самоуправлению и не имеют назначенных должностных лиц. Это означает, что власть на местах носит выборный характер и не является полностью подчиненной центральным органам власти. Студентка подробно рассмотрела статус трех автономий: Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса.

А. Масловская, студентка 1-го курса бакалавриата, проанализировала особенности «скандинавского парламентаризма». Скандинавские страны образуют область в Северной Европе, называемую также Скандинавским регионом, и состоят из Дании, Норвегии и Швеции, а также связанных с ними территорий, которые включают в себя Фарерские острова, Гренландию и Аландские острова. В настоящее время, как правило, понятие «Скандинавия» трактуется расширительно. В него включают не только близкую в языковом плане к скандинавским странам Исландию, но и Финляндию, которая ни географически, ни лингвистически не является скандинавской страной. Поэтому сейчас термин «Скандинавия» фактически является синонимом термина «Северная Европа». Пять государств и три автономии региона имеют большое общее историческое прошлое и характерные черты в общественном строе, например, в устройстве политических систем. Для всех этих государств характерна система скандинавского парламентаризма, зародившегося в конце XIX в., имеющая следующие особенности. Во-первых, однопалатные парламенты, которые наделены, как правило, существенными полномочиями (в том числе в финансовой сфере и контролем за исполнительной властью). Наиболее выражено верховенство законодательной власти в Швеции и Дании. Во-вторых, все эти страны отличает особое положение исполнительной власти, характерными чертами которой является: формирование правительства в соответствии с волей парламентского большинства; увольнение правительства в отставку путем принятия резолюции порицания; применение про-

цедуры импичмента в отношении членов правительства; контроль за правительственной деятельностью; получение согласия на определенные действия правительства. Как правило, правительства северных стран Европы не могут принимать самостоятельные решения без консультаций и согласия парламента в области внешней политики, обороны; проводить мероприятия в отношении государственной собственности; расходования бюджетных средств и заключения договоров о займах, получения налогов и сборов. Студентка пришла к выводу, что «скандинавский парламентаризм» является одной из самых эффективных форм организации государственной власти на данный момент. Благодаря этой модели взаимодействия законодательной и исполнительной власти в Скандинавских странах осуществляется грамотная внутренняя политика, в результате которой по уровню жизни страны Северной Европы ежегодно занимают самые высокие позиции в рейтингах.

Доклад студентки 1-го курса бакалавриата В. Тюниной был посвящен институту конституционного контроля в Эстонской Республике. Государственный суд в Эстонии одновременно является высшей судебной инстанцией, рассматривающей судебные решения в кассационном порядке, и судом конституционного надзора. Полномочия Государственного суда довольно обширны, в частности он разрешает: ходатайства о проверке соответствия Конституции международных договоров и правоустанавливающих актов либо отказа в их издании; ходатайства и жалобы в отношении постановлений Рийгикогу; жалобы на постановления Президента Республики; ходатайства о прекращении полномочий членов Рий-

гигогу; ходатайства о прекращении деятельности партий; жалобы и протесты на решения и действия избирательных комиссий. Государственный суд признает недействительным любой закон или иной правовой акт, если он противоречит положениям и смыслу Конституции. Помимо Государственного суда, функции конституционного контроля в Эстонской Республике выполняет также канцлер юстиции. Он является независимым в своей деятельности должностным лицом, которое осуществляет надзор за соответствием правоустанавливающих актов, принятых органами законодательной и исполнительной государственной власти, а также местных самоуправлений, Конституции Эстонской Республики и законам. Сравнительно-правовой анализ института конституционного контроля в Эстонской Республике и России показал, что полномочия Государственного Суда Эстонской Республики обширнее, чем у Конституционного Суда Российской Федерации. Особенностью института конституционного контроля в Эстонии является его осуществление не только Государственным судом, но и канцлером юстиции, в связи с чем можно было бы заимствовать данный опыт и наделить соответствующей компетенцией Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Подводя итоги состоявшемуся обсуждению, доцент кафедры конституционного и муниципального права, кандидат юридических наук И. А. Стародубцева дала высокую оценку докладчикам за глубокое раскрытие ими проблем организации публичной власти в России и зарубежных странах и призвала студентов к дальнейшему участию в сравнительном конституционном правоведении.

**И. А. Стародубцева,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного и муниципального права

**И. И. Тюнина,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного и муниципального права

# ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

## 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям, в том числе тематической направленности. Вопрос о публикации решается редакционной коллегией журнала.

1.3. Для публикации статьи необходимо представить в редакционную коллегию материалы по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- инициалы и фамилия автора (соавторов) на русском и английском языках;
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность), на русском и английском языках;
- название статьи на русском и английском языках;
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- дата направления материала в редакцию журнала;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.4. Для аспирантов, соискателей, магистров дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале.

1.5. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию. Представляя статью для публикации, автор тем самым выражает согласие на ее редактирование и размещение на сайте журнала, а также в системе открытого доступа научных журналов – **научной электронной библиотеке ([www.elibray.ru](http://www.elibray.ru))**.

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

1.7. Редакционная коллегия рекомендует в списке литературы ссылаться на статьи из журналов, издаваемых Воронежским государственным университетом («Вестник ВГУ. Серия: Право»; «Конституционализм и государственное управление»; «Юридические записки»; «Правовая наука и реформа юридического образования»; «Журнал административного судопроизводства» и др.) по тематике работы. Это можно сделать на **сайте юридического факультета ВГУ** или в **системе РИНЦ**, осуществив поиск по ключевым словам.

1.8. Периодичность издания журнала – четыре раза в год. Авторский экземпляр направляется автору за счет редакции.

При возникновении вопросов можно обращаться в редакцию по телефону: +7 (473) 220-83-78 или по e-mail: [e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru)

Адрес редакции: 394018, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 712.

---

## **2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ**

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом TimesNewRoman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

2.3. Сноски оформляются постранично. Нумерация сквозная. Правила оформления сносок – ГОСТ 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.4. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.5. Названия учреждений, органов государственной власти, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом упоминании в тексте.

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

2.6.1. Каждая таблица печатается на отдельной странице через 1,5 интервала и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – \*. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, должно быть полностью приведено его название.

2.6.2. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.6.3. Иллюстрации (фотографии) должны быть только черно-белыми, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.8. Материалы, не соответствующие указанным требованиям, к рассмотрению не принимаются.

## **3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ**

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам. В отдельных случаях возможна доработка статьи автором по заданию редакционной коллегии.

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

- несоответствие статьи профилю и специфике журнала;
- грубые нарушения, допущенные при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствие статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательное заключение редакционной коллегии.

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.5. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

УДК 342. 56

А. А. Иванова

*Воронежский государственный университет*

**ОБЪЕДИНЕНИЯ ГРАЖДАН КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ  
С ЖАЛОБОЙ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация:**

**Ключевые слова:**

**ASSOCIATIONS OF CITIZENS AS SUBJECTS OF THE RIGHT TO APPEAL  
WITH THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Abstract:**

**Key words:**

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

Универсальность конституционных норм, многоуровневый характер их правового регулирования позволяют именно конституционному правосудию осуществить защиту правовых принципов, и обеспечить реализацию конституционных прав и свобод, заложенных в Конституции России. Указанные обстоятельства в частности обусловлены особой юридической природой принимаемых органами конституционного контроля решений и сформулированных в них правовых позиций<sup>1</sup>.

*Воронежский государственный университет*

*Иванова А. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета*

*E- mail:*

*Тел.:*

*Voronezh State University*

*Ivanova A. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department*

*E- mail:*

*Тел.:*

---

<sup>1</sup> См.: *Бондарь Н. С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М., 2005. – С. 135–136.

# THE REQUIREMENTS TO THE MATERIALS, SENT TO THE EDITORIAL STAFF FOR PUBLISHING

## 1. GENERAL PROVISIONS

1.1. Accepted for publication materials containing results of scientific researches issued in the form of full papers, short communications, reviews. The journal may be published reviews and surveys conducted scientific conferences (forums, seminars).

1.2. The content sent to the editorial Board of the journal of materials and design should conform to established requirements, including a thematic focus. The question of publication solves editorial Board of the journal.

1.3. For publication must be submitted to the editorial Board materials by mail or e-mail. In case the material is sent to the editorial Board by mail, you need to apply the electronic media containing the file with the article author.

Signed by author (authors) of the text of the publication shall be by a single file that contains the following information and structure:

- UDC index;
- the initials and surname of author (authors) in Russian and English languages;
- name of educational, scientific or other organization where the author (authors) works (or corresponding position) in Russian and English languages;
- title of the article in Russian and English languages;
- the abstract in Russian and English languages;
- key words in Russian and English languages;
- the date of dispatch of material to the journal;
- the text of the article;
- information about the author (authors) in Russian and English with full surname, name, patronymic, academic degree, academic rank, main place of work, position, number (office, home or mobile) phone, home or business address, e-mail addresses.

1.4. For graduate students, applicants, masters also required to send to the journal the extract of the minutes of the meeting of the Department (sector, organizational unit) on the recommendations of the submitted material for publication in the journal or brief opinion of the supervisor on the recommendations of the submitted material for publication in the journal.

1.5. The articles submitted to the journal are subject to peer review. By submitting an article for publication the author thereby agrees to the editing and placement on the magazine's website and in open access scientific journals – scientific electronic library ([www.elibray.ru](http://www.elibray.ru)).

1.6. The fee to authors for publication of articles is not charged.

1.7. The editorial Board recommends in the bibliography to refer to articles from journals published by Voronezh State University («Vestnik VGU. Series a Right»; «Constitutionalism and constitutional law»; «Legal notes»; «Legal science and reform of legal education»; «Journal of administrative procedure», etc.) on the subject of the work. This can be done on the website of the law faculty of VSU or in the RSCI, by searching for key words.

1.8. Frequency of publication: four times a year. Author's copy is sent to the author by the publisher.

If you have any questions you can contact the editorial office by telephone: +7 (473) 220-83-78 or e-mail: [e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru)

Editorial address: 394018, Voronezh, Lenin sq., 10A, office. 712.

---

## **2. REQUIREMENTS TO REGISTRATION OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE MAGAZINE FOR PUBLICATION**

2.1. The text is printed in the text editor WinWord, font times new Roman 14 pin (size) with 1.5 line spacing.

2.2. All margins shall be 2 cm.

2.3. Footnotes are issued by page. The numbering is continuous. Rules for footnotes (GOST 7.0.5–2008 «Bibliographic reference. General requirements and rules»). In order to avoid errors, the editorial Board recommends authors to self not to cut footnotes, each time giving the full details about the source.

2.4. The volume of article should not exceed 16–18 pages (22 pages or 40 000 characters including spaces and punctuation marks constitute a single printed sheet).

2.5. The names of institutions, public authorities, international organizations are not reduced. All acronyms and abbreviations except for widely-known ones should be defined at first mention in the text.

2.6. Tables, charts, illustrations.

2.6.1. Each table is printed on a separate page, using 1.5 line spacing and numbered in order of appearance in the text. Each column (column) should have a short name (it can be used in abbreviations). Explanations of terms and abbreviations are placed in footnotes (notes), but not in the name table. For the footnote applies the symbol – \*. If you use data from another published or unpublished source must be fully given its name.

2.6.2. Charts and diagrams should be numbered and submitted as a separate file.

2.6.3. Illustrations (photographs) should be black and white, scanned at a resolution of 300 dpi and saved in a separate file in tif or jpg format.

2.7. All manuscript pages should be numbered.

2.8. Materials that do not meet these requirements will not be accepted.

## **3. THE DECISION ON THE PUBLICATION AND REFUSAL IN THE PUBLICATION**

3.1. The author submitting to a journal article, shall before making a decision on the publication do not represent identical material to other Newspapers.

3.2. In the case for decision on the publication of the knowledge needed to narrow the field of jurisprudence, the editorial board sends the article for the conclusion to specialists or experts. In some cases, possible revision of article by the author on the instructions of editorial board.

3.3. Rejection is possible in the following cases:

- inconsistency of the article profile and the specifics of the journal;
- gross irregularities in the citation, including when referring to law;
- inconsistency of the article the criteria of academic level and practical utility;
- negative opinion of the editorial board.

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

3.5. The opinion of the editorial board may not always coincide with the point of view of the author.